

# **UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
Departamento de Ciencia Política y de la Administración



## **TESIS DOCTORAL**

**El proceso de descentralización en Chile y el desarrollo regional: un  
análisis del período 1990-2010**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**M. Camilo Vial Cossani**

Director

José Manuel Ruano de la Fuente

**Madrid, 2014**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**Departamento de Ciencia Política y de la Administración II**



**EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE Y EL  
DESARROLLO REGIONAL: UN ANÁLISIS DEL PERIODO  
1990 - 2010**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

PRESENTADA POR:

M. Camilo Vial Cossani

Bajo la dirección del Doctor:

José Manuel Ruano de la Fuente

**MADRID, 2014**



# AGRADECIMIENTOS

Siempre pensé que escribir estas líneas sería una tarea rápida, de poco esfuerzo. Nada más alejado de la realidad: al momento de llegar acá y mirar el pasado, de recorrer cada rincón y espacio que de una u otra manera alimentó este trabajo, se erigió ante mis ojos una faena altamente compleja. Por lo mismo, que no se espere de esto una lista de agradecimientos completa y taxativa. Desde ya, ruego se me disculpe si alguien se siente ofendido por su -injusta- invisibilidad.

En una suerte de orden cronológico -no siempre respetado- de lo que ha implicado esta tesis doctoral, mis agradecimientos son:

A mi familia, que no sólo soportó, sino que apoyó -contra sus deseos- mi prolongado exilio voluntario en España. Hernán, Lissette, Patricia, María José, Mariana, Germán y Joaquín: gracias infinitas por vuestro aliento, estímulo, alegría, comprensión y cobijo, sobre todo en aquellos momentos donde uno necesita a la familia más cerca que lejos.

Al Estado de Chile, que a través del antiguo sistema de Beca Presidente de la República y actual Becas Chile, de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, apostó por mí y por este proyecto. Sin su sustancial apoyo y soporte, nada de lo logrado en estos años se habría materializado.

A José Manuel Ruano. Mediante su asignatura 'Sistema Políticos Comparados', cuando cursé el primer año del Magíster en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid, logró canalizar mi histórico interés sobre las comunas y regiones de Chile hacia el estudio del diseño político administrativo, lo que permitió adentrarme al mundo de la descentralización y el desarrollo territorial. Con el pasar de los meses siguió ayudándome para avanzar con estudios de mi interés hasta que se convirtió en el director de esta tesis. Sin su dedicación, comprensión, guía, personalidad y sabiduría, tampoco podría haber llegado a puerto.

Al equipo humano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, en especial al del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Incontables apoyos recibí de esta institución y su gente, tanto para la obtención de mi beca, como para ayudas de investigación y de participación de seminarios en el extranjero, los que sin dudas fueron de gran utilidad.

Al Latin American Centre, de la Universidad de Oxford, donde tuve la posibilidad de nutrir notoriamente los cimientos de mi investigación. En especial Alan Angell, quien además de ser un referente se convirtió en una especie de cotutor de mi trabajo; a Diego Sánchez-Ancohea, por sus observaciones y sugerencias; y a David Robinson, por toda su ayuda para que mi instalación en el centro de estudios y en la ciudad fuera óptima.

A mis inseparables amigos y amigas. Con algunos crucé camino a temprana edad, con otros nos encontramos en etapas más recientes de la vida. Unos con intereses profesionales similares a los míos, otros de veredas completamente opuestas. Gracias Francisco Maturana, Marcela Sepúlveda, David Poblete, Constanza Vargas, Andrés del Río, Vladimir Alvarado, Gibrán Cruz-Martínez, Sebastián Pérez.

A Olaya Grau, Juan Martínez, Julia Hernández, Francisco Gamboa, Jorge Gutiérrez, Alfonso Espinoza, a mis amigos y compañeros de aquel inolvidable Vallehermoso 59 (Laura G. Pastro, Sara Menéndez y Sergio Requena), a Zoe Hanger y al Club Social y Deportivo Lanzas Internacionales (Nicolás Isa, Rodrigo Ramírez, Ariel Palma, Felipe Saelzer, Jaime García, Pancho Contento, Emiliano Domínguez y muchísimos otros). Porque estudiar cinco años en el extranjero es mitad estudiar, mitad vivir.

A todos esos amigos y colegas con los que tuvimos charlas y discusiones, a veces por minutos, a veces por horas. En ocasiones tocando temas someramente, en otras con un nivel de profundidad que ya quisiera repetir. Esas instancias no sólo fueron gratas conversaciones, sino que sin que ustedes lo supieran ni necesariamente quisieran, terminaron alimentando mis egoístas intereses por terminar de mejor manera este trabajo. Gracias a los antes mencionados y a Marcia Santacruz, Sergio Boisier, Patricio Aroca, Heinrich Von Baer, Samuel Garrido, Osvaldo Henríquez, Marcelo Morales, Javier Wood, Álvaro Villanueva, Patricio Vergara, Julio Ruiz, Daniel Albornoz, Vicente Neira, Roberto Munita, Antonio Daher, Mauro Arias.

Al equipo del Centro de Estudios del Desarrollo, especialmente a Felipe del Río, Claudio Pérez, Esteban Szmulewicz y Arantza Villanueva; quienes fueron los primeros en dar cobijo a mi investigación una vez regresado a Chile.

A la Subsecretaría de Desarrollo Regional, en especial a Jaime Torrealba y Miguel Flores, quienes me abrieron las puertas para encabezar un proyecto que calzó 100% con esta tesis doctoral y desde donde pude contribuir, aunque sea

mínimamente, al proceso de descentralización del país, lo que es todo un paraíso para estas disciplinas.

A Madrid, ciudad que desde que pisé sus calles me hizo sentir en casa. Si todos los que migráramos, sea cual sea la razón, fuéramos recibidos como yo lo fui en Madrid, el mundo sería otro.

# ÍNDICE

<b>NOMENCLATURAS</b> .....	14
----------------------------	----

<b>SUMMARY</b> .....	18
----------------------	----

## **CAPÍTULO I:**

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	36
---------------------------	----

<u><b>1. PROBLEMÁTICA GENERAL</b></u> .....	<u>37</u>
---	-----------

1.1	CENTRALIZACIÓN.....	37
1.2	DISPARIDADES REGIONALES .....	41
1.3	SÍNTESIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y SUS ALCANCES .....	44

<u><b>2. OBJETO DE ESTUDIO Y PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO</b></u> .....	<u>47</u>
---	-----------

2.1	DEFINICIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	47
2.2	OBJETIVOS E HIPÓTESIS .....	49
2.3	METODOLOGÍA .....	52
2.4	PLAN DE EXPOSICIÓN.....	60

<u><b>3. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL</b></u> .....	<u>64</u>
---	-----------

3.1	DESCENTRALIZACIÓN .....	64
	3.1.A APROXIMACIÓN POLÍTICA .....	65
	3.1.B APROXIMACIÓN ECONÓMICA.....	66
	3.1.C DESCENTRALIZACIÓN COMO REFORMA POLÍTICO ADMINISTRATIVA.....	70
	3.1.D SOBRE LA REGIONALIZACIÓN .....	74
	3.1.E LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y SUS ALCANCES.....	75
3.2	DESARROLLO REGIONAL.....	80
	3.2.A ESCUELA DE LA MODERNIZACIÓN .....	81
	3.2.B ESCUELA DE LA DEPENDENCIA .....	83
	3.2.C SISTEMAS MUNDIALES .....	85

3.2.D GLOBALIZACIÓN .....	86
3.2.E DESARROLLO TERRITORIAL .....	87
3.2.F DESARROLLO CON ROSTRO HUMANO .....	93
<b>4. <u>RECAPITULACIÓN</u> .....</b>	<b>97</b>

## **CAPÍTULO II:**

### **LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DEL CENTRALISMO CHILENO ..... 99**

<b>1. <u>INTRODUCCIÓN</u> .....</b>	<b>100</b>
<b>2. <u>EL CENTRALISMO COMO LEGADO HISTÓRICO EN LA CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO DEL ESTADO</u> .....</b>	<b>105</b>
2.1 LA CONSTITUCIÓN DE DIEGO PORTALES: LA FORTALEZA DE LA CLASE ALTA Y LA CONSAGRACIÓN DEL CENTRALISMO .....	105
2.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1925 Y LA CONSOLIDACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO .....	111
2.3 LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE LOS AÑOS 60 .....	115
2.4 LAS REGIONES BAJO LA DICTADURA DE PINOCHET .....	117
<b>3. <u>PARTIDOS POLÍTICOS Y DINÁMICAS REGIONALES</u> .....</b>	<b>126</b>
3.1 SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS HASTA 1973 .....	126
3.2 LOS PARTIDOS POLÍTICOS TRAS EL GOLPE DE ESTADO DE 1973 .....	136
3.3 SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS ENTRE 1990 Y 2010 .....	139
<b>4. <u>RECAPITULACIÓN</u> .....</b>	<b>145</b>

## **CAPÍTULO III:**

### **EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE (1990-2010) ..... 148**

<b>1. <u>INTRODUCCIÓN</u> .....</b>	<b>149</b>
<b>2. <u>EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ENTRE 1990 Y 2010</u> .....</b>	<b>151</b>



2.1	GOBIERNO DE PATRICIO AYLWIN (1990-1994) .....	154
	2.1.A POLÍTICA REGIONAL .....	157
	2.1.B POLÍTICA LOCAL.....	164
2.2	GOBIERNO DE EDUARDO FREI (1994-2000) .....	165
	2.2.A POLÍTICA REGIONAL .....	168
	2.2.B POLÍTICA LOCAL.....	171
2.3	GOBIERNO DE RICARDO LAGOS (2000-2006) .....	174
	2.3.A POLÍTICA REGIONAL .....	176
	2.3.B POLÍTICA LOCAL.....	180
2.4	GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET (2006-2010) .....	182
	2.4.A POLÍTICA REGIONAL .....	185
	2.4.B POLÍTICA LOCAL.....	189
<b>3.</b>	<b><u>ANÁLISIS DE LA AGENDA LEGISLATIVA.....</u></b>	<b>191</b>
<b>4.</b>	<b><u>RECAPITULACIÓN.....</u></b>	<b>203</b>

## **CAPÍTULO IV:**

### **ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL ..... 207**

<b>1.</b>	<b><u>INTRODUCCIÓN .....</u></b>	<b>208</b>
<b>2.</b>	<b><u>CHILE Y EL MUNDO: UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL.....</u></b>	<b>211</b>
2.1	COMPARACIÓN DE ATRIBUCIONES FISCALES DE GOBIERNOS INTERMEDIOS (GI) EN SUDAMÉRICA .....	211
2.2	PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS EN LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS	216
<b>3.</b>	<b><u>INGRESO REGIONAL: EL PRESUPUESTO DE LOS GORE .....</u></b>	<b>222</b>
<b>4.</b>	<b><u>APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE GASTO REGIONAL.....</u></b>	<b>231</b>
4.1	TRANSFERENCIAS DESDE EL GOBIERNO CENTRAL Y LA PROBLEMÁTICA EN LA AUTONOMÍA DEL GASTO.....	233
	4.1.A INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL (IDR).....	236
	4.1.B INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA REGIONAL (IPER) .....	238
4.2	EL GASTO DE DECISIÓN REGIONAL (GDR) .....	239

4.3	TIPOS DE GDR: GASTO DE LIBRE DISPOSICIÓN (GLD) Y GASTO DE DISPOSICIÓN CONDICIONADA (GDC) .....	243
-----	---	-----

## 5. ANÁLISIS DEL GASTO DE DECISIÓN REGIONAL (GDR)..... 246

5.1	ANÁLISIS NACIONAL DEL GDR .....	246
5.2	ANÁLISIS NACIONAL DEL GLD.....	259
5.3	GDR POR TIPOS DE FONDO Y ÁREAS DE INVERSIÓN .....	265

## 6. RECAPITULACIÓN..... 274

## **CAPÍTULO V:**

### **ANÁLISIS REGIONALIZADO DEL GASTO DE DECISIÓN REGIONAL (GDR) ..... 276**

#### 1. INTRODUCCIÓN ..... 277

#### 2. ANÁLISIS REGIONALIZADO DEL GDR ..... 279

2.1	GDR REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA .....	279
2.2	GDR REGIÓN DE TARAPACÁ .....	281
2.3	GDR REGIÓN DE ANTOFAGASTA .....	283
2.4	GDR REGIÓN DE ATACAMA .....	284
2.5	GDR REGIÓN DE COQUIMBO .....	286
2.6	GDR REGIÓN DE VALPARAÍSO .....	287
2.7	GDR REGIÓN METROPOLITANA.....	289
2.8	GDR REGIÓN DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS .....	291
2.9	GDR REGIÓN DEL MAULE .....	293
2.10	GDR REGIÓN DE BIOBÍO.....	295
2.11	GDR REGIÓN DE LA ARAUCANÍA .....	297
2.12	GDR REGIÓN DE LOS RÍOS .....	299
2.13	GDR REGIÓN DE LOS LAGOS .....	301
2.14	GDR REGIÓN AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO .....	303
2.15	GDR REGIÓN DE MAGALLANES Y LA ANTÁRTICA CHILENA .....	305

#### 3. RECAPITULACIÓN..... 308

## **CAPÍTULO VI:**

### **¿HA EXISTIDO RELACIÓN ENTRE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL EN CHILE?..... 309**

#### **1. INTRODUCCIÓN ..... 310**

#### **2. MEDICIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL EN CHILE ..... 313**

##### **2.1 ¿CÓMO MEDIR DESARROLLO REGIONAL? FUENTES ESTADÍSTICAS E ÍNDICES EXISTENTES ..... 313**

##### **2.2 EL ÍNDICE DE DESARROLLO REGIONAL (IDERE) ..... 315**

#### **3. RESULTADOS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO REGIONAL (IDERE) ..... 327**

##### **3.1 ¿SE HAN REDUCIDO LAS BRECHAS DE DESARROLLO ENTRE REGIONES? ..... 331**

#### **4. ¿EXISTE RELACIÓN ENTRE DESARROLLO Y DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE? .. 336**

##### **4.1 CONSIDERACIONES GENERALES ..... 336**

##### **4.2 REGRESIONES MÚLTIPLES: METODOLOGÍA E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS ..... 340**

##### **4.3 RESULTADOS REGRESIONES MÚLTIPLES ..... 345**

###### **4.3.A RESULTADOS IDERE GLOBAL ..... 345**

###### **4.3.B RESULTADOS IDERE SALUD ..... 355**

###### **4.3.C RESULTADOS IDERE EDUCACIÓN ..... 357**

###### **4.3.D RESULTADOS IDERE ECONOMÍA Y EMPLEO ..... 360**

###### **4.3.E RESULTADOS IDERE POBREZA E INGRESOS ..... 362**

###### **4.3.F RESULTADOS IDERE SEGURIDAD CIUDADANA ..... 365**

###### **4.3.G RESULTADOS IDERE VIVIENDA ..... 367**

##### **4.4 ¿EXISTEN DIFERENCIAS ENTRE LAS RELACIONES DEL GLD Y GDC CON EL IDERE? ..... 370**

#### **5. RECAPITULACIÓN ..... 376**

### **CONCLUSIONES ..... 378**

### **BIBLIOGRAFÍA ..... 389**

### **ANEXOS ..... 402**

# ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y FIGURAS

GRÁFICO 2: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN PAÍSES DE LA OCDE Y CHILE. ....	39
GRÁFICO 3: INVERSIÓN PÚBLICA SECTORIAL A NIVEL REGIONAL, 1998 – 2008 (EN MILLONES DE PESOS A DICIEMBRE DE 2008) .....	189
GRÁFICO 4: ORIGEN POLÍTICO DE LAS MOCIONES PARLAMENTARIAS.....	194
GRÁFICO 5: LEYES DE RELEVANCIA REGIONAL / MUNICIPAL SEGÚN GOBIERNO Y MATERIA QUE REGULA.....	195
GRÁFICO 6: LEYES DE RELEVANCIA REGIONAL SEGÚN GOBIERNO Y MATERIA QUE REGULA .....	196
GRÁFICO 7: LEYES DE RELEVANCIA REGIONAL / MUNICIPAL SEGÚN GOBIERNO Y NATURALEZA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN .....	197
GRÁFICO 8: TIPO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LEYES DE RELEVANCIA REGIONAL / MUNICIPAL SEGÚN GOBIERNO ..	198
GRÁFICO 9: LEYES DE RELEVANCIA REGIONAL SEGÚN GOBIERNO Y NATURALEZA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN .....	199
GRÁFICO 10: TIPO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LEYES DE RELEVANCIA REGIONAL SEGÚN GOBIERNO.....	199
GRÁFICO 11: PARTICIPACIÓN DE TRANSFERENCIAS Y REGALÍAS EN LOS INGRESOS TOTALES DE GI.....	214
GRÁFICO 12: COMPARACIÓN MUNDIAL (67 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN INGRESOS Y GASTOS CON RESPECTO A GOBIERNOS GENERALES .....	217
GRÁFICO 13: COMPARACIÓN PAÍSES OCDE: PARTICIPACIÓN DE GOBIERNOS SUBNACIONALES EN INGRESOS Y GASTOS CON RESPECTO A GOBIERNOS GENERALES.....	219
GRÁFICO 14: COMPARACIÓN SUDAMÉRICA: PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS FISCALES, SIN SEGURIDAD SOCIAL, POR NIVEL DE GOBIERNO.....	220
GRÁFICO 15: COMPARACIÓN SUDAMÉRICA: PARTICIPACIÓN EN GASTO PÚBLICO, SIN SEGURIDAD SOCIAL, POR NIVEL DE GOBIERNO .....	221
GRÁFICO 16: INGRESOS GORE (LEY DE PRESUPUESTOS): PROPORCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE LOS INGRESOS (1994 – 2010) .....	223
GRÁFICO 17: DIFERENCIA ENTRE PRESUPUESTOS VERSUS EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GORE (1992 – 2010), EN MILLONES DE PESOS DEL AÑO 2010.....	227
GRÁFICO 18: PROPORCIÓN DE INGRESOS GORE RESPECTO A EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PÚBLICO Y PIB (EN MILLONES DE PESOS DEL AÑO 2010).....	227
GRÁFICO 19: INGRESOS POR NIVEL DE GOBIERNO (EN MILLONES DE PESOS DEL AÑO 2010).....	228
GRÁFICO 20: PARTICIPACIÓN DE INGRESOS SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO. ....	229
GRÁFICO 21: COMPARATIVA DE INGRESOS Y GASTOS GORE (EN MILLONES DE PESOS DEL AÑO 2010). ....	231
GRÁFICO 22: DIFERENCIAL DE INGRESOS Y GASTOS GORE (EN MILLONES DE PESOS DEL AÑO 2010). ....	232
GRÁFICO 23: PARTICIPACIÓN DE GASTOS SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO.....	232
GRÁFICO 24: EVOLUCIÓN IDR E IPER COMO PARTICIPACIÓN DEL TOTAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL 1999-2007.....	235
GRÁFICO 25: PARTICIPACIÓN DEL GDR TOTAL EN EL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL .....	247
GRÁFICO 26: GDR EN MONTOS ABSOLUTOS (MILLONES DE PESOS DE 2010) Y COMO PROPORCIÓN DEL PIB ....	248
GRÁFICO 27: PARTICIPACIÓN DEL GDR EN LA INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA TOTAL Y COMPARATIVAS CON IDR, IPER Y RDR .....	249
GRÁFICO 28: GDR REGIONALIZADO EN MILLONES DE PESOS DE 2010 .....	252
GRÁFICO 29: GDR REGIONAL PER CÁPITA EN PESOS DE 2010.....	253
GRÁFICO 30: GDR REGIONAL COMO PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN LA INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA ..... REGIONAL .....	255
GRÁFICO 31: GLD NACIONAL VS GDC NACIONAL (EN MILLONES DE PESOS DE 2010).....	258
GRÁFICO 32: PARTICIPACIÓN DEL GLD EN EL GASTO PÚBLICO E INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA .....	259
GRÁFICO 33: GLD REGIONALIZADO EN MILLONES DE PESOS DE 2010.....	261
GRÁFICO 34: GLD REGIONAL PER CÁPITA EN PESOS DE 2010 .....	262

GRÁFICO 35: GLD REGIONAL COMO PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN LA INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA REGIONAL .....	263
GRÁFICO 36: GDR NACIONAL POR TIPOS DE FONDO (MILLONES DE PESOS DE 2010) .....	266
GRÁFICO 37: FNDR NACIONAL POR ÁREAS DE INVERSIÓN .....	268
GRÁFICO 38: DISTRIBUCIÓN INTERREGIONAL DEL FNDR DISTRIBUIDO .....	270
GRÁFICO 39: ÁREAS DE INVERSIÓN DEL GDR (NACIONAL) .....	271
GRÁFICO 40: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA.....	280
GRÁFICO 41: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA .....	280
GRÁFICO 42: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DE TARAPACÁ .....	282
GRÁFICO 43: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DE TARAPACÁ .....	282
GRÁFICO 44: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DE ANTOFAGASTA.....	283
GRÁFICO 45: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DE ANTOFAGASTA .....	284
GRÁFICO 46: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DE ATACAMA .....	285
GRÁFICO 47: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DE ATACAMA.....	285
GRÁFICO 48: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DE COQUIMBO.....	286
GRÁFICO 49: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DE COQUIMBO .....	287
GRÁFICO 50: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DE VALPARAÍSO .....	288
GRÁFICO 51: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DE VALPARAÍSO .....	289
GRÁFICO 52: ANÁLISIS GDR - REGIÓN METROPOLITANA .....	290
GRÁFICO 53: ANÁLISIS GLD - REGIÓN METROPOLITANA .....	291
GRÁFICO 54: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DE O'HIGGINS .....	292
GRÁFICO 55: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DE O'HIGGINS.....	293
GRÁFICO 56: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DEL MAULE .....	294
GRÁFICO 57: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DEL MAULE.....	295
GRÁFICO 58: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DE BIOBÍO .....	296
GRÁFICO 59: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DE BIOBÍO .....	297
GRÁFICO 60: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DE LA ARAUCANÍA .....	298
GRÁFICO 61: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DE LA ARAUCANÍA.....	299
GRÁFICO 62: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DE LOS RÍOS .....	300
GRÁFICO 63: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DE LOS RÍOS .....	301
GRÁFICO 64: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DE LOS LAGOS .....	302
GRÁFICO 65: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DE LOS LAGOS .....	303
GRÁFICO 66: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DE AYSÉN.....	304
GRÁFICO 67: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DE AYSÉN .....	305
GRÁFICO 68: ANÁLISIS GDR - REGIÓN DE MAGALLANES .....	306
GRÁFICO 69: ANÁLISIS GLD - REGIÓN DE MAGALLANES.....	307
GRÁFICO 70: EVOLUCIÓN DE LOS IDERE GLOBALES.....	331
GRÁFICO 71: DESVIACIONES ESTÁNDAR IDERE GLOBALES POR AÑO .....	332
GRÁFICO 72: DESVIACIONES ESTÁNDAR IDERE (TODAS LAS DIMENSIONES) POR AÑO .....	333
GRÁFICO 73: IDERE GLOBAL EN 1990 .....	334
GRÁFICO 74: IDERE GLOBAL EN 2010 .....	335
GRÁFICO 75: RELACIÓN IDERE Y GDR PER CÁPITA EN LA REGIÓN DE O'HIGGINS. ....	338
GRÁFICO 76: RELACIÓN IDERE Y GDR PER CÁPITA EN LA REGIÓN DE AYSÉN.....	339
GRÁFICO 77: RELACIÓN IDERE Y GDR PER CÁPITA EN LA REGIÓN DE MAGALLANES .....	340
GRÁFICO 78: CRECIMIENTO PORCENTUAL DE LOS GLD PER CÁPITA REGIONALES (1995-2010) .....	372
GRÁFICO 79: RELACIÓN FNDR - IDERE EN LA REGIÓN DE LOS LAGOS .....	373
GRÁFICO 80: RELACIÓN FNDR - IDERE EN LA REGIÓN METROPOLITANA .....	373
GRÁFICO 81: RELACIÓN FNDR - IDERE EN LA REGIÓN DE BIOBÍO.....	374
GRÁFICO 82: RELACIÓN FNDR - IDERE EN LA REGIÓN DE COQUIMBO.....	375

TABLA 1: ATRIBUCIONES FISCALES DE GOBIERNOS INTERMEDIOS EN SUDAMÉRICA (5 PAÍSES) .....	40
TABLA 2: PARTICIPACIÓN EN INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS POR NIVELES DE GOBIERNO (5 PAÍSES) .....	41

TABLA 3: PORCENTAJE DE VOTOS RECIBIDOS POR LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS EN ELECCIONES PARLAMENTARIAS Y MUNICIPALES, ENTRE 1935 Y 1973.....	136
TABLA 4: DIVISIONES ADMINISTRATIVAS A NIVEL REGIONAL Y PROVINCIAL DE CHILE EN 1990 Y 2010.....	188
TABLA 5: DESCRIPCIÓN DE CATEGORÍAS DE LEYES AGRUPADAS POR MATERIA. ....	192
TABLA 6: PROYECTOS DE LEY DE DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL NO PUBLICADOS (RECHAZADOS, ARCHIVADOS, EN TRÁMITE) 1990-2011.....	201
TABLA 7: PRINCIPALES INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 1990 – 2010 .....	205
TABLA 8: ATRIBUCIONES FISCALES DE GI EN SUDAMÉRICA .....	212
TABLA 9: COMPARACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS SUBNACIONALES DE CHILE CON REGIONES DEL MUNDO, NIVELES DE ECONOMÍA Y TIPOS DE ESTADO .....	218
TABLA 10: COMPONENTES DEL GASTO DE DECISIÓN REGIONAL .....	240
TABLA 11: COMPARACIÓN DE HERRAMIENTAS DE INVERSIÓN CON DECISIÓN REGIONAL .....	242
TABLA 12: COMPARATIVAS REGIONALES DEL GRD .....	257
TABLA 13: COMPARATIVAS REGIONALES DEL GLD .....	264
TABLA 14: COMPOSICIÓN DEL IDERE.....	316
TABLA 15: MÉTODO DE NORMALIZACIÓN DE ÍNDICES. ....	319
TABLA 16: INFORMACIÓN REAL Y ESTIMADA DE INDICADORES QUE COMPONEN EL IDERE.....	324
TABLA 17: ANÁLISIS IDERE GLOBAL .....	329
TABLA 18: RESUMEN ESTADÍSTICAS DE REGRESIÓN MÚLTIPLE IDERE GLOBAL - CUATRO VARIABLES INDEPENDIENTES .....	345
TABLA 19: ESTADÍSTICAS REGRESIÓN MÚLTIPLE EN REGIÓN DEL BIOBÍO .....	355
TABLA 20: RESUMEN ESTADÍSTICAS DE REGRESIÓN MÚLTIPLE IDERE SALUD - CUATRO VARIABLES INDEPENDIENTES .....	356
TABLA 21: RESUMEN ESTADÍSTICAS DE REGRESIÓN MÚLTIPLE IDERE EDUCACIÓN - CUATRO VARIABLES INDEPENDIENTES .....	358
TABLA 22: RESUMEN ESTADÍSTICAS DE REGRESIÓN MÚLTIPLE IDERE ECONOMÍA Y EMPLEO - CUATRO VARIABLES INDEPENDIENTES .....	360
TABLA 23: RESUMEN ESTADÍSTICAS DE REGRESIÓN MÚLTIPLE IDERE ECONOMÍA Y EMPLEO - CUATRO VARIABLES INDEPENDIENTES .....	363
TABLA 24: RESUMEN ESTADÍSTICAS DE REGRESIÓN MÚLTIPLE IDERE SEGURIDAD CIUDADANA - CUATRO VARIABLES INDEPENDIENTES .....	365
TABLA 25: RESUMEN ESTADÍSTICAS DE REGRESIÓN MÚLTIPLE IDERE VIVIENDA - CUATRO VARIABLES INDEPENDIENTES .....	368
FIGURA 1: MAPA DE CHILE: SUS REGIONES, CAPITALES Y POBLACIÓN.....	42

# NOMENCLATURAS

ACHM:	Asociación Chilena de Municipalidades
AFP:	Administradora de Fondos de Pensiones
ANCORE:	Asociación Nacional de Consejeros Regionales
ANI:	Alianza Nacional de los Independiente
ARI:	Anteproyecto Regional de Inversión
AUR:	Agrupación de Universidades Regionales
BIP:	Banco Integrado de Proyectos
BM:	Banco Mundial
CEP:	Centro de Estudios Públicos
CERC:	Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea
CH1:	Chile Primero (Partido Político)
CIDEZE:	Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales
CIDP:	Comité Interministerial de Desarrollo Productivo
CM:	Convenio Marco
CODECO:	Consejo de Desarrollo Comunal
CONARA:	Comisión Nacional para la Reforma Administrativa
CONAREDE:	Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile
CONFECH:	Confederación de Estudiantes de Chile
CORE:	Consejo Regional / Consejeros Regionales
COREDE:	Consejo Regional de Desarrollo

CORFO:	Corporación de Fomento a la Producción
CP:	Convenio de Programación
DC:	Democracia Cristiana (Partido Político)
DIPRES:	Dirección de Presupuestos (Ministerio de Hacienda)
ERD:	Estrategia Regional de Desarrollo
FAT:	Fondo de Asistencia Técnica
FCM:	Fondo Común Municipal
FDI:	Fondo de Desarrollo de Infraestructura Tecnológica y Emprendimiento
FENATS:	Federación Nacional de Trabajadores de la Salud
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FNDR:	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FONASA:	Fondo Nacional de Salud
FONDEMA:	Fondo de Desarrollo de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena
FONTREC:	Fondo de Innovación Tecnológica en las Empresas y Sectores
FOSIS:	Fondo de Solidaridad de Inversión Social
GDC:	Gasto de Disposición Condicionada
GDR:	Gasto de Decisión Regional
GI:	Gobierno Intermedio
GLD:	Gasto de Libre Disposición
GORE:	Gobierno Regional
IDERE:	Índice de Desarrollo Regional
IDR:	Índice de Inversión de Decisión Regional
INDAP:	Instituto de Desarrollo Agropecuario



IPC:	Índice de Precio al Consumidor
IPER:	Inversión Pública Efectiva Regional
IRAL:	Inversión Regional de Asignación Local
ISAR:	Inversión Sectorial de Asignación Regional
IVA:	Impuesto al Valor Agregado
LOCGAR:	Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional
LOCM:	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades
LOCPP:	Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos
MAS:	Movimiento Amplio Social
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación Nacional
MINEDUC:	Ministerio de Educación
MINSAL:	Ministerio de Salud
MINVU:	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOP:	Ministerio de Obras Públicas
MTT:	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
OCDE:	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODEPLAN:	Oficina de Planificación Nacional
PAG:	Programa de Apoyo a la Gestión
PAR:	Partido de Acción Regionalista
PC:	Partido Comunista
PDP:	Programa de Desarrollo de Proveedores
PLADECO:	Plan de Desarrollo Comunal
PMB:	Programa de Mejoramiento de Barrios

PMG:	Programa de Mejoramiento de Gestión
PMU:	Programa de Mejoramiento Urbano
PPD:	Partido por la Democracia
PRDU:	Planes Regionales de Desarrollo Urbano
PRI:	Partido Regionalista de los Independientes
PROFOS:	Proyecto de Fomento Asociativo
PS:	Partido Socialista
PTI:	Programa Territorial Integrado
RDR:	Recursos de Decisión Regional
RN:	Renovación Nacional (Partido Político)
SECPLAC:	Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación
SERCOTEC:	Servicio de Cooperación Técnica
SEREMI:	Secretaría Regional Ministerial
SERPLAC:	Secretaría Regional de Planificación y Coordinación
SGTI:	Sistema de Gestión Territorial Integrada
SII:	Servicio de Impuestos Internos
SNSS:	Sistema Nacional de Servicios de Salud
SUBDERE:	Subsecretaría de Desarrollo Regional
UDI:	Unión Demócrata Independiente (Partido Político)
UTM:	Unidad Tributaria Mensual

# SUMMARY

## 1. GENERAL ISSUE

---

### 1.1 CENTRALIZATION

'Santiago is Chile' stands for a popular saying that can easily be heard in every corner of the country. Actually, the term 'centralized' seems insufficient to describe the overwhelming concentration of power and wealth that holds the capital at the expense of the rest of the country.

The *Metropolitana* region (home to Santiago), which accounts for only 2% of the country, currently concentrates more than 40% of the population; almost 44% of the national GDP; all economic groups that operate in the country and all the head offices of banks (H. Larraín, 2008); 76% of the top 50 schools according to the university selection test ranking (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2012); 26 out of a total of 49 universities; the four Chilean hospitals currently in the top 40 ranking for that category in Latin America (América Economía, 2012); and many others examples that would fill several pages of this document with statistics of this type.

But centralization is not only a matter of economic, financial, demographic character or indicators related to social welfare. Rather, one could say that these variables have been heavily fed back by a political centralism, with the state as the epicenter, from the colonial era but that has consolidated over time.

Since the beginning of the Republic until today, the first thing to highlight in Chile from a policy perspective, is the strong presidentialism. In political and administrative terms, Chile is the only country in South America where all the maximum regional authorities are not elected directly by the citizens. Opposed to what happens in federal (Argentina, Brasil and Venezuela) and unitarian countries (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Peru and Uruguay), where the executive authorities at regional level are elected through general elections, in Chile they are appointed by the President of the Republic (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009a). For the first time in 2013, the Regional Directors (CORE, acronym in Spanish) were elected democratically. They have the responsibility to

regulate, operate and supervise Regional Governments (GORE, acronym in Spanish).

Additionally, the GORE and the vast majority of municipalities have significant limitations regarding their human, financial and technical capabilities. Hence, they end up depending on decisions and support provided from Santiago.

From a financial perspective considering both, revenue and public expenditure, Chile has a fairly centralized model compared to other countries. A report published by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) compares these two variables within the member countries and ranks Chile as the second most centralized regarding government/tax revenues and as the third in relation to public expenditure (OCDE, 2009).

## **1.2 REGIONAL DISPARITIES**

For some time now Chile has shown a healthy and stable macroeconomy. It has balanced national accounts, low inflation levels, high economic growth, has shown a significant reduction in poverty indexes and an important increase in various indicators of social welfare. Hence, the results show a country with a high standard compared with other Latin American countries.

However, it does matter where you are born to access the Chile that those average indicators are talking about. The daily reality of the population varies considerably and depends not only on the profound socio-economic differences observed, but also on a territorial perspective. In this sense, various inter-regional level indicators have large gaps, which are observed not only in the *Metropolitana* region.

There are large regional differences observed when analyzing how the economic growth of the country has been geographically distributed. The first fact to highlight is that in 2010, 47.8% of the national GDP concentrated in the *Metropolitana* region, while regions like Aysén did not reach 0.4% (Banco Central de Chile, 2012b). The GDP per capita for the same year in Antofagasta region reached \$ 19 million dollars per year, while that of La Araucanía reached just over \$ 2.2 million. This means that the per capita GDP in the first was almost 9 times that of the second (Banco Central de Chile, 2012b).

There were also differences regarding the average monthly household income, with the *Metropolitana* region with more than a million pesos, while La Araucanía barely reaches \$470 thousand pesos. There are also significant disparities in

unemployment rates, while in the region of Magallanes it only reached 4.7% in Valparaíso it was of 8.8% (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

According to data from the National Survey of Socioeconomic Characterization 2012 (CASEN, acronym in Spanish), there are also important differences illustrated at the regional level. As an example, in La Araucanía over 27% of the population lives in poverty or destitution (others with more than 20% are El Maule, Biobío and Los Ríos), whereas in Antofagasta it barely reaches 8% and in the *Metropolitana* region 11.5%; illiteracy in El Maule is over 7% (and in La Araucanía it reaches 6.9%), while in the regions of Arica y Parinacota, Antofagasta and *Metropolitana* region it doesn't even reach 2%; among many other measurements (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

### **1.3 OVERVIEW OF THE DECENTRALIZATION PROCESS**

After the return to democracy, among other factors, Chile began a growing decentralization process that allowed the democratization of local authorities and the creation of the GORE in 1992. The latter's main goal was to promote a harmonious and equitable development of their territories from a social, cultural and economic perspective (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1992a).

The creation of the GORE was built over a previous process of regionalization and deconcentration. Unlike municipalities, with long tradition and even colonial background, the history of regions as administrative units is recent. In 1974, a year after the military coup, two decrees were enacted, 573 and 575, which gave origin to the process of regionalization. The current political-administrative division and internal government model actually comes from the layouts of these two decrees. Both together, divided the country into 12 regions (identified numerically) plus the *Metropolitana* region; and in conjunction with other regulations gave life to a strong deconcentrated network within the central government.

This structure begins with the consolidation of the *intendencias* as the top regional administrative institution, followed by the *gobernaciones*. They are led by an *intendente* who is appointed by the President of the Republic, who is responsible for the internal government and superior management of each region. The deconcentration continues with the Regional Secretariat Ministries (SEREMI, acronym in Spanish), which represent the central government's ministries in each region, except for the portfolios of Defense, Interior, Foreign Affairs and the General Secretariat of the Presidency.

The decentralization process -understood as the transfer of power, resources and decision-making from the central government to the subnationals, which starts only with the return of democracy-, is build over the original regionalization and deconcentration processes. Indeed, in 1992 the Organic Constitutional Law on Government and Regional Administration (LOCGAR, acronym in Spanish) was enacted, which gave life to the GORE for each region. They acted as an intermediate body between the central government and municipalities, although not yet completely autonomous.

With the creation of the GORE and subsequently after the birth of some municipalities and regions, Chile currently has two subnational political-administrative levels: the local, which has 346 territories governed by municipalities; and the intermediate, consisting of 15 regions (which in turn are divided into provinces), that have a double figure: the *intendencias* and the GORE.

Although the GORE were instructed to manage the superior administration in the region, with the overall objectives of promoting equitable and harmonious development of their territories, the separation of governmental functions and structures at the regional level became blurred when considering the internal way they were structured: each GORE is composed of a Regional Council (CORE) which is chaired by the *intendente* accordingly. In other words, the *intendente* performs two dichotomous roles: it is responsible for the deconcentrated agency of the President of the Republic (*intendencia*) and the theoretically autonomous regional body (GORE). This open paradox has led in practice to the *intendente* prioritizing his duties as a deconcentrated agency of the executive over its duties as GORE. To date, *intendentes* are still not democratically elected and the CORE were always chosen indirectly during the whole study period. In 2009 a constitutional amendment was approved that allowed the direct election of the latter, which should be regulated through a reform in the LOCGAR. It wasn't until May 2013 that it was finally amended. Only after 20 years of operation of the GORE, its directors were elected directly by the citizens. However, this project did not diametrically altered the role of the *intendente*, therefore in the medium term it will still remain the main regional authority, with responsibility regarding regional executive tasks.

## 2. STUDY OBJECTIVE AND METHODOLOGICAL APPROACH

---

### 2.1 STUDY OBJECTIVE DEFINITION

This research studies the process of regional decentralization in Chile in the period 1990-2010 and its link to the development of the regions. Its relevance is evident when looking at the general problem explained above. Furthermore, when observing that gradually the center-periphery tension has gained public notoriety. Proof of this are, for example, a set of recent citizen mobilizations, the proposals in the field generated by the candidates for the presidency of the Republic in the 2013 elections, the first democratic election of Regional Councilors and the recent creation of the Presidential Advisor Commission for Decentralization and Regional Development.

Chapter II discusses why territorial topics have never established as a relevant issue on the political agenda in the country's history, except when the independence was achieved. These recent events do not imply that the center-periphery tension will become one major issue in the political arena, but they do suggest that it will at least be on the agenda with a relative degree of visibility. According to the opinion of the author and various academic and politicians, after a change to the binomial system occurs, sooner or later a more profound discussion regarding the decentralization process will lead to a major modernizing state reform.

The question is, why focus this research in the period between 1990 and 2010? First, in 1990 Chile recovered its democracy. Although during dictatorship a regionalization and deconcentration process of public administration was carried out (see Chapter II), it wasn't until democracy was restored that decentralization actually began, mainly driven by the re-democratization of municipalities.

In the following 20 years, four governments of the *concertación* passed by, whose presidents were Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos and Michelle Bachelet. In 2010, Sebastián Piñera was elected, as part of a different political coalition, the so called *alianza*. This change of government marked an end to two decades led by center-left political parties, a time period sufficient to assess whether decentralization policies achieved part of their goal or not.

### 2.2 OBJECTIVES AND HYPOTHESIS

This research has two main objectives, considering the framework of regional decentralization process experienced in Chile between 1990 and 2010:

1. Analyze the evolution of the decentralization process, understanding its motivations, dynamics and stakeholders.
2. Analyze whether the process has influenced the economic and social development of the regions.

Important is to clarify that this second objective is inspired by the aim of decentralization process in Chile: contribute to the equitable and harmonious development of regions, which is the main purpose of the GORE and that is also reflected in other legal agencies, public programs and political speeches regarding decentralization. However, this idea is not defined conceptually, so its interpretation is open to discussion. It seems to point at reducing the development gaps between regions or, in other words, promote the convergence of these in the social, cultural and economic fields. As it will be discussed in the theoretical conceptual framework, to assume that decentralization will ensure the above mentioned goals for itself, implies depositing expectations that are too high, even when considering the imbalance between the *Metropolitana* region and the rest of the country.

Although some of the observations on interregional gaps behavior are covered in Chapter VI, this research did not consider as an objective to analyze whether decentralization has influenced the equitable and harmonious development of regions. The aim is to analyze if decentralization has had an impact on the development of regions, assuming that this could even theoretically increase the gaps.

These two objectives are related to two hypothesis. **The first states that the process of regional decentralization has been extremely limited because it has not attracted political consensus at the executive nor legislative powers, and it has originated only as an unwanted result of the municipal re-democratization.** It is assumed that the current centralism observed in Chile is not only attributable to the political sphere, but rather this would come as a consequence of a broader political environment with historical cultural features that have accumulated in time, for which of course the state, the governments and political parties have been part of. Despite this framework, it is possible to clearly identify tangible barriers that currently obstruct the process of decentralization. Trends from different members of the central government and Parliament between 1990 and 2010, have converged to maintain a centralized structure, building these



obstacles, either deliberately or as side effects of their decisions, even without full awareness of it. This first hypothesis states that beyond public speeches, during the study period there were no transversal and high-level actors seeking to bring down those barriers.

**The second hypothesis states that there has not been a consistent and generalized relationship between the process of regional decentralization and development, assuming that the economic activity of the region can become the main factor affecting its development.**

Of course this hypothesis assumes that it is not advisable to seek for unique answers to such a wide and complex phenomena as development. As noted in Chapter I, there are several factors that can affect and prior to this research, it is assumed that the process of decentralization has not been determinant given its limited progress, according to the first hypothesis.

If from the beginning it is expected a result like this, why even consider if there has been a relationship between development and decentralization? First, although there are articles available that address these issues for the Chilean case, generally stating there is no mayor relationship between the two variables, there is a lack of published research that empirically evidences this situation; second, when reviewing the theoretical and international empirical literature and according to the opinion of various political and technical stakeholdes involved in the process of decentralization in Chile, it is feasible that to happen, although under certain conditions in the country that today are not guaranteed; third, because it is of great interest to prove whether there have been specific regions with positive evidence regarding decentralization and development, not considering such cases in this general hypothesis; and fourth, because the conclusions obtained from this research may be useful for future design of public policies regarding this matter.

### **2.3 METHODOLOGY**

This research is based on a methodological triangulation between methods to achieve the objectives. This is a combination of research methods for the measurement of a single unit of analysis, which is intended to diminish the limitations of each, contrasting them with the potential of others. In addition, this type of triangulation may include, if desired, the practices of data triangulation from researchers and theories (Cea D' Ancona, 1996).

On one side, quantitative techniques are useful to collect data and perform an analysis when studying budgetary trends of the decentralization process; for the measurement and comparison of different indicators of regional welfare; for the construction of an index of regional development based on a specific type of information; and for the search of statistical relationships between fiscal decentralization and regional development. Furthermore, qualitative techniques will be necessary to investigate the main reasons that have converged to obtain as a result a centralized model in Chile; to understand the dynamics behind the decentralization process, identifying the actors involved, their motivations and aspirations; to interpret the reasons behind fiscal statistics and welfare indicators that will be built in this research; and to seek explanations on the possible relationships between them.

If this research decided to only consider the use of the techniques related to the quantitative research method, it would yield interesting results that alone could hardly give a holistic and comprehensive picture of a process that is complex in itself, multicausal and full of edges. The same would happen if you choose to use only the qualitative method, where you would get a good interpretation regarding human behavior in the process of decentralization, but a systematic lack of quantifiable data to describe, compare and observe its evolution.

The subject of study and objectives of this research are characterized by aspects of both methods. In addition, their use allows performing constant cross checks between methods helping validate the results. It is for this reason that it has been chosen to employ the following techniques: bibliographic and documentary analysis; analysis of publications from the government; analysis of publications of international organizations; legislative analysis; budgetary analysis; comparative analysis between countries; statistical analysis; comparative analysis between regions; multiple simple correlations; review of political speeches; and interviews with stakeholders.

## **2.4 DEFINITIONS**

Two key concepts in this research, which are deeply described in Chapter I, are: decentralization and development.

**Decentralization** is understood as a public policy process that altogether transfers responsibilities, resources or authority from the central government to the subnationals, the latter are endowed with autonomy. As described by Falletti (2005),

three types are distinguished: political, fiscal and administrative decentralization.

**Development** is seen as an expansion of human capabilities, that is to say the opportunities that people have to exercise their freedom of choice to achieve goals in different areas vital to their lives (Sen, 1999). As a consequence, these capabilities are encoded around different dimensions. Among several definitions available, one can be found in Nussbaum (2003). Irrespective of which these are, there is consensus that health (having the capacity / opportunity to enjoying a long and healthy life), education (having the capacity / opportunity to access appropriate education that promotes knowledge and culture) and resources (have the capacity / opportunity to have sufficient resources to achieve a decent standard of living), are key to assess the quality of life of people.

### 3. THESIS EXHIBITION AND MAIN RESULTS

---

This thesis is divided into five chapters, plus the introduction (Chapter I) and final conclusions. A brief explanation of each chapter and main results are presented below.

#### 3.1 CHAPTER II: HISTORIC CONSTRUCTION OF THE CHILEAN CENTRALISM

Before analyzing the process of regional decentralization in Chile between 1990 and 2010, a central question should be addressed: why is Chile so centralized? Chapter II aims to answer this question, using two variables that are at the heart of political science: the state, with its centralizing waves from its origin until further development over time; and the birth, evolution and role of political parties regarding local and regional matters. The argument of this chapter is that both variables have fed each other generating cumulative cycles around power that have favored centralization.

Why Chile is so centralized would rather be answered through a complex historical process around the building of political power, enhanced by events and phenomena of different nature. This construction revolves mainly around the state, the underlying common denominator. As discussed throughout the chapter, one can identify four political processes – although also accompanied or enhanced by social - economic characteristics that became true centralizing waves with important consequences to the country, as were the prevailing socio-political orders under the

constitutions of 1883 and 1925, the paternalistic model assumed by the government in the 60s and the deconcentration of public administration design implemented during the dictatorship. But the state was also the main character participating in other events that have also contributed to the development of this centralism, for example: the internal and external military campaigns with which the country annexed new territories; the bourbon and centralist tradition inherited from colonial times; or indeed the omission of considering subnational topics on the public agenda for many decades.

Thus, Santiago has historically concentrated power without counterweights. This facts make the capital an attractive place that generates centripetal forces around something away from phenomena in the political sphere. Proof of this is that Santiago attracted, for example, social elites and all major economic and business groups, even if their sources of production were far from the capital. The role of these elites, as sustainers of the state's omnipotence, was vital.

It was this state that also managed to seduce the political parties, which mostly reproduced centralist structures (including the communist party, which had a regional origin with decentralization intentions) and that historically showed no intention to enter into the political agenda proposals that would promote higher levels of regional autonomy. These parties with national ideologies, were able to absorb regionalist initiatives as were the cases of the Regionalist parties of Magallanes and *del Sur*.

The role of political parties, as bodies that revolve around the state and are formed as the link between the state and the civil society, has been pivotal to the construction of such centralism. It can be stated that both have been intertwined throughout the republican history with various levels of preponderance. They have validated and fed from each other, forming a kind of upward spiral, which has as a result perpetuated a model that is already part of the DNA of the country.

### **3.2 CHAPTER III: THE DECENTRALIZATION PROCESS IN CHILE (1990 – 2010)**

Chapter III analyzes decentralization policies experienced in Chile between 1990 and 2010, based on two assumptions: (a) the process of regional decentralization began as an unexpected result of the process of municipal re-democratization; (b) it has been extremely limited, while primarily sectoral policies with territorial focus - and to a lesser extent deconcentrated policies- have taken greater prominence. The latter in contrast to municipal experience.

The observation is structured chronologically, dividing the study period considering the four coalition governments: Patricio Aylwin (1990 - 1994), Eduardo Frei (1994 - 2000), Ricardo Lagos (2000 - 2006) and Michelle Bachelet (2006 - 2010). During these periods, it was studied the implemented policies and laws regarding decentralization, deconcentration, delegation and regionalization as well as a set of public policies with marked subnational labels, that aimed to strengthen the processes of economic and social development of regions and municipalities. In order to understand the positions and intentions of the parties and other political actors regarding this process, a special analysis was made about the parliamentary discussions on the most important laws approved during this period and about the speeches given by the executive, with special attention to the 'messages'<sup>1</sup> to the Chamber of Deputies and the Senate, and the annual account summary held every 21<sup>st</sup> of May.

Thanks to this chapter it is revealed that the regional decentralization process has been extremely limited because it has not attracted political consensus, nor from the executive nor the legislative powers, beginning only as an unwanted municipal re-democratization.

Despite the creation of the GORE and deep investment in instruments of regional decision, its actual capacity for administrative and fiscal autonomy has been extremely limited, with still high dependence on the central government. As for political autonomy, only in 2013 for the first time ever, a range of regional authorities, such as the CORE, were chosen directly by universal suffrage. Thus, reforms that aimed achieving decentralization, in practice they ended up being rather deconcentrators and delegators. Moreover, during the study period the sectoral policies with territorial focus are the ones that have had a far more prolific development. All this in contrast to the local experience, which has experienced higher degrees of political, fiscal and administrative autonomy.

### **3.3 CHAPTER IV: ANALYSIS OF THE FISCAL DECENTRALIZATION PROCESS (1990 – 2010)**

Chapter IV addresses a crucial aspect of decentralization: the fiscal dimension. This chapter argues that after an observed trend towards decentralization of expenditure

---

<sup>1</sup> The message is the legal form from which the Executive enters a law project to the Congress to either of the two chambers. The speech may come from the President of the Republic himself or a high ministerial authority depending on the topic of the norm (usually the minister or sub-secretary of the portfolio).

by level of government, Chile has experienced a re-centralization in the early 2000s.

To prove this, it starts studying the budgetary revenue of the GORE at an aggregated level, focusing on the funds that compose it and the proportion that they represent with respect to the budget and national GDP. After, it stops in domestic expenditure. It emphasizes not only in the budget that corresponds to the GORE, but also in the transfers that come from the central government for which the GORE has authority over the final decision, to be executed or not. In this section a debate is opened between those resources that can be used with full autonomy by the GORE, and those that are highly conditioned according to the corresponding financial sources, proposing the implementation of the Decision of Regional Spending (GDR, acronym in Spanish) as a measure to understand the expenditure of a region. The latter, is also divided into Unrestricted Expenditure (GLD) and Conditional Spending (GDC), in line with the importance that this research gives to the levels of autonomy and decision-making that the GORE actually has over fiscal resources. After defining regional spending, finally this chapter is focused on analyzing its evolution between 1995 and 2010 at the national level, observing the behavior of the GDR and GLD in absolute terms, per capita and as a proportion of public expenditure and effective public investment; and the funds that make up the GDR .

Thus, it was found that the progress of fiscal decentralization in Chile have also been extremely limited. Both income and regional expenditure, whose absolute amounts have grown vigorously, have yielded very limited growth rates with respect to its proportion on the general government budget and national GDP. In other words, the amounts have grown not because of a strong political intention, but because the national budget and economy of the country have grown.

Between 1990 and 2010 the income of the GORE grew by nearly 700%. However, their participation in the general state incomes were 1.09% in 1990 and 2.29% in 2010. The impact of the already introduced GDR was used to analyze expenditure. It didn't yield a very different result compared to that of the incomes: in 1995 it was 2.40% with respect to general government expenditure and came just to 2.95% in 2010. In addition, it was found that the fiscal decentralization regarding expenditure experienced an upward trend, shy but constant, since the mid-90s that ten years later reversed, reaching levels similar to those at the start point. That is, starting from mid XXI century Chile has shown a regional fiscal recentralization. Also shy, but constant.

It was noted that in the period 1995 - 2010, the GLD grew 178%, while the GDC 244%. In addition, 10 of the 15 regions showed negative changes regarding their proportions relative to the regionalized public investment. All this shows that budgetary increases are more linked with resources that have certain degree of conditioning from the central government, which is also pushed especially by the *Región Metropolitana*.

### **3.4 CHAPTER V: REGIONAL ANALYSIS OF DECENTRALIZED EXPENDITURE**

Chapter V performed the same analysis on the behavior of the GDR and GLD, in addition to the funds that make up the GDR, allowing for a richer observation at the national level with the specificity of each particular region.

Chapter V lies behind the following observation: the fiscal decentralization experienced since the mid-90s then began to retreat, until it gave new signs of a fiscal recentralization at the regional level.

When observing at the GLD, ten of the 15 regions show negative growth in its proportions regarding regionalized public investment. That is, in two-thirds of Chilean regions the GORE experienced a decrease in the proportion of regional investment over which they have extensive autonomy of execution. They did experience an increase in the weight that transfers conditioned by the financing ministries had, so the role of the central government was strengthened. Despite this, the national aggregate of GLD on public investment tended slightly to increase (from 7.88% in 1995 to 8.54% in 2010). This is due to the huge influence that the *Metropolitana* region has in the country (and to a lesser extent other densely populated areas, like Valparaíso and Biobío).

All this evidence can be proved when observing that periods of greater fiscal decentralization by way of expenditure have been largely favored by transfers from the central government to the GORE and furthermore, by the sharp rise experienced in the *Metropolitana* region between 1999 and 2002 (also thanks to those conditioned transfers), that again ended up 'dragging' the national average. It may even sound paradoxical: the era of greater fiscal decentralization by way of expenditure was thanks to the region where Santiago is actually located and through transfers strongly conditioned by authorities who reside in it.

Finally, it was found that extreme regions, especially the south, are the most advanced in terms of decentralized expenditure, while the regions centrally located have gone the opposite direction.

### **3.5 CHAPTER VI: HAS A RELATIONSHIP BETWEEN DECENTRALIZATION AND REGIONAL DEVELOPMENT ACTUALLY EXISTED IN CHILE?**

Chapter VI focuses on a different crucial question: has the regional decentralization fulfilled its main goal of promoting further development in these territories? Is there a relationship between decentralization and regional development in Chile? This is the guiding question of this chapter, where the word decentralization is moved from the center of attention of the study and now it is observed as an independent variable that helps us understand if it has been involved with the development of the regions (dependent variable). Considering that the regional decentralization in Chile has advanced little or nothing and that the developmental processes depends on various factors (where the effect of decentralization is limited), the suggested hypothesis states that there is no widespread and consistent relation for all regions and years, although there are some exceptions expected. On the contrary, the economic dynamism of the regions is considered the main factor affecting their own development processes.

In order to study this approach, this chapter first presents a reflection on how to measure people's welfare under the concept of development addressed in the theoretical framework, and the availability of indicators and indexes for such purposes in Chile. Based on this, it is proposed to construct the Regional Development Index (IDERE, acronym in Spanish), comprising of 18 indicators that are grouped around 6 dimensions: Health, Education, Economy and Employment, Poverty and Income, Public Safety and Housing. Results for the global IDERE and each dimension for all regions are then analyzed for the period between 1990 and 2010. The GDR studied in Chapter IV was chosen as a decentralization measuring tool, which will allow to determine if there has been a relationship between it and the IDERE.

The calculation of the IDERE showed five clear trends: (1) The IDERE for all regions increased in the period 1990 to 2010 (with the exception of the public safety dimension, which trended downwards); (2) higher levels of regional development are observed at the extreme north and south of the country (with a slight supremacy in the north and with the exception of Aysén in the south) and the *Metropolitana* Region; (3) regions located near Santiago have intermediate levels of



development compared to the rest of the country; (4) as you move away from the capital to the south, these levels tend to decline; and (5) the interregional gaps shown by the IDERE tended to decline in the period 1990-2010, although this was sustained until 2005 and from then on, the trend has reversed.

In order to confirm or reject the relationship described above, multiple-simple regressions were performed for 13 of the 15 regions of the country<sup>2</sup> for the period 1995-2010<sup>3</sup>, identifying global IDERE as the dependent variable and four independent variables: GDR, central government investment, municipal governments investments; and regionalized GDP (discounting public investment), all in per capita terms. This under two assumptions: (1) there is no consistent relationship for all regions and years between GDR and the IDERE, although some exceptions are expected (especially for the dimensions of the IDERE) and (2) that the economic activity of the region is the main factor affecting the development of these.

The results show that all regions, with the exception of Los Lagos, Aysén and Magallanes, all in the south, have high levels of correlation between the IDERE and the four independent variables, highlighting the regionalized GDP as the most significant to explain this strong correlation (in most cases, it is the only significant one). For this reason it can be concluded that the development of regions is strongly related, in a wide and consistent way, with the GDP that each region generates, except for the three regions of southern Chile mentioned above. By contrast, investments in the public sector, seem less relevant. Specifically, in regards to the GDR, we observed that only one region had a significant correlation with this variable: Coquimbo. In the rest of the regions, insignificant values or no correlation at all with the IDERE were observed. However, when performing regressions between 1995 and 2005, we found that the Bio Bio region itself showed a strong relationship between the IDERE and the GDR, which is another exception.

To counterbalance the results, a set of interviews were applied to a group of selected experts. They confirmed, from their own points of view and before seeing the results of this research, that the regions of Coquimbo and Biobío are exceptions to the rule of the country, stating that in those regions a strong relation could exist

---

<sup>2</sup> The regions of Arica y Parinacota and Los Rios are excluded as they do not have enough data due to their young age (only three years can be observed).

<sup>3</sup> Due to data availability for the Public Safety IDERE, the multiple regression analysis for this purposes was performed considering the period 1997-2010.

between the actions of the GORE and their actual levels of development. This is due to three phenomena that to date are not guaranteed in the Chilean model: the leadership of the *intendente*, the stability of their positions and strong cohesion between the teams inside GORE, with a focus towards a productive development in the region.

#### 4. CONCLUSIONS

---

The decentralization in Chile has virtually not influenced the levels of regional development. If the creation of the GORE in 1992 is chosen as the initial milestone, because they were entrusted with the task of promoting equitable and harmonious regional development considering the social, cultural and economic spheres (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-e); and if the final milestone considers the observation period of the end of the government of Michelle Bachelet, completing a total of four periods governed by the same political coalition, allowing to assume some continuity in public policy and mayor government directions; we observe that the impact has been extremely small.

The regional decentralization has not been a decisive variable that, in a consistent and generalized way - which means applies to all regions and years - has influenced the increase or decrease of the levels of regional development. Beyond the judgments of experts who could presumably lead to that conclusion, this research empirically confirms that hypothesis, through the analysis that considers the Regional Decision Expenditure (GDR) and the Regional Development Index (IDERE), both built as a decentralization and development measures, respectively. On the contrary, this study shows that the regional GDP (excluding public investment) stands as the main explanation for this, which leads to the idea that the productive capacity of the region directly affects the future of the IDERE.

Thus, the second hypothesis of this research is verified: there has not been a consistent and generalized relationship between the process of decentralization and regional development. However, economic activity is the main factor affecting the development of the regions.

Of course this does not mean that increases in GDP automatically translate into development, as previously argued for economic growth, although an essential part, by itself does not mean development. There is a close relationship between

them and it is considered that for the second part to occur the first part is necessary. This was reflected in the construction of the IDERE and the results obtained every time the regionalized GDP impacts directly or indirectly several of the variables that make up the IDERE (GDP per capita, unemployment, income and people living in poverty or indigence, among others).

As stated before, this conclusion was expected in part because of such a complex, integral and full of edges phenomena, like development, that cannot be sustained with monocausal answers, like a political-administrative reform focused on decentralization; and partly due to the slow and shy progress of the regional decentralization process during the study period.

This leads to the ascertainment of the first hypothesis: the process of regional decentralization has been extremely limited because it has not attracted political consensus at the executive nor legislative branches, and it has originated only as an unwanted municipal re- democratization. In Chapter III it was clear that its birth is the result of an unexpected result of the re-democratization of the municipal world during the early 90s, at least in terms of time and celerity.



# **CAPÍTULO I:**

## **INTRODUCCIÓN**

## 1. PROBLEMÁTICA GENERAL

---

### 1.1 CENTRALIZACIÓN

'Santiago es Chile', reza un popular dicho que con facilidad se puede escuchar en cualquier rincón del país. Es que el término 'centralizado' parece ser insuficiente para referirse a la abrumante concentración de poder y riquezas que ostenta la capital en desmedro del resto de Chile.

La Región Metropolitana, que representa sólo el 2% del territorio nacional, actualmente concentra más del 40% de la población; casi el 44 % del PIB nacional y alrededor del 80% de las captaciones y colocaciones bancarias (Banco Central de Chile, 2012b); a todos los grupos económicos que operan en el país y a todas las casas matrices de los bancos (H. Larraín, 2008); al 76% de los primeros 50 colegios del ranking en la Prueba de Selección Universitaria (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2012); a 26 de las 49 universidades existentes; a los únicos cuatro recintos hospitalarios chilenos presentes en el top 40 del ranking del rubro en América Latina (América Economía, 2012); y un largo etcétera que puede llenar varias páginas con estadísticas de este tipo. No en vano Mario Waissbluth sostiene que Chile es un país hipercentralizado (2011).

Pero la centralización no es sólo de carácter económica, financiera, demográfica o de indicadores relacionados con el bienestar social. Más bien se podría decir que éstas han sido fuertemente retroalimentadas por un centralismo político, con el Estado como epicentro, desde épocas coloniales y que se ha consolidado con el pasar del tiempo. Pese a que las industrias que más réditos han generado al país y parte de importantes movimientos sociales y políticos han nacido o desarrollado en zonas territorialmente descentradas, las miradas y anhelos de las élites siempre han apuntado a Santiago.

Desde una perspectiva política lo primero que destaca en Chile es el marcado presidencialismo, desde los orígenes de la República y hasta el día de hoy. Históricamente parlamentarios y otras figuras políticas han criticado el excesivo poder que posee el Presidente en desmedro del Congreso<sup>4</sup>. En efecto el presidencialismo actual, categorizado como 'exacerbado' por varias figuras públicas, responde al ADN de la historia política chilena (Garretón, 2009).

---

<sup>4</sup> Destaca la guerra civil de 1891 entre congresistas y presidencialistas que desembocó en la República Parlamentaria (1891 – 1925), el único paréntesis no presidencialista en la historia del país.

Por otro lado, la gran mayoría de los partidos políticos en la historia del país han sido de carácter nacional, con ideologías centralizadoras y sede principal en Santiago. La actualidad no dista de ello y sin muchos atisbos de cambio mientras se mantenga una institucionalidad que no favorece la consolidación de partidos no tradicionales, principalmente a través de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (18.603) y el sistema binominal para la elección de diputados y senadores<sup>5</sup>. Pero no sólo se trata de la escasez de partidos que representen zonas geográficas específicas, sino también (salvo contadas excepciones) de las débiles aspiraciones regionalistas a lo largo del país y los limitados movimientos ciudadanos que presionan al nivel central por demandas descentralizadoras.

En términos político-administrativos, Chile es el único país de Sudamérica cuyas máximas autoridades regionales no son electas directamente por la ciudadanía. Al contrario de los que sucede tanto en países federales (Argentina, Brasil y Venezuela) como unitarios (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay), donde las autoridades de rango ejecutivo a nivel regional se escogen a través de sufragio universal, en Chile son designados por el Presidente de la República (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009a). Sólo para 2013, por primera vez, se escogió democráticamente a los Consejeros Regionales (CORE), quienes conforman el órgano normativo, resolutivo y fiscalizador de los Gobiernos Regionales (GORE).

A esto se debe sumar que los GORE y la gran mayoría de las municipalidades muestran importantes limitaciones en sus recursos humanos, financieros y capacidades técnicas, por lo que terminan dependiendo de las decisiones y apoyos otorgados desde Santiago.

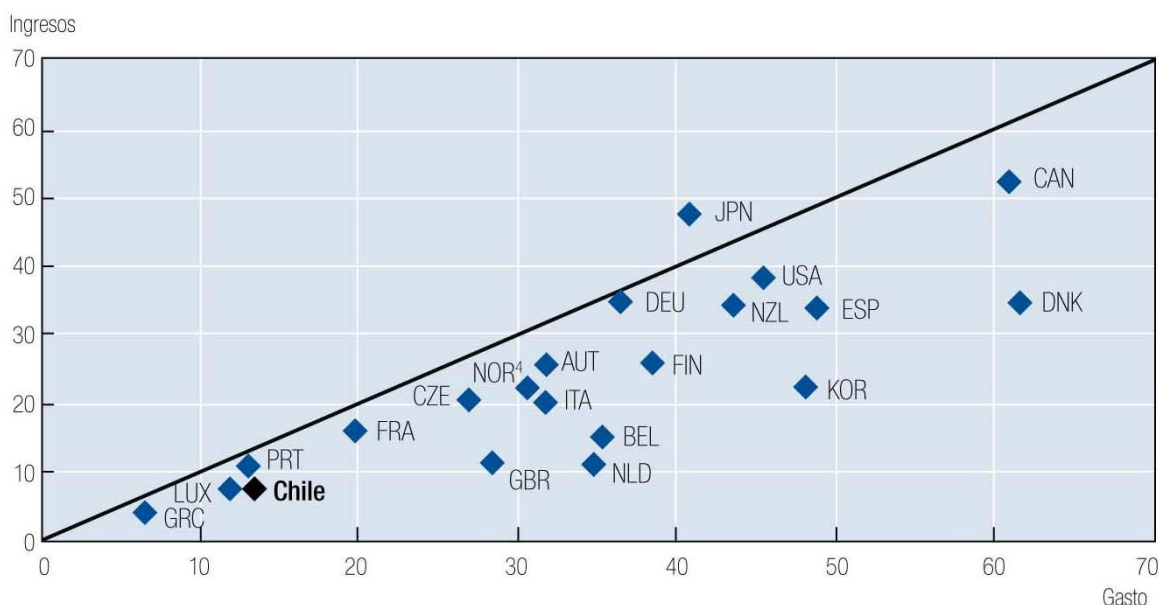
Desde una perspectiva fiscal, tanto en ingresos como en gasto público, Chile presenta un modelo bastante centralizado al compararlo con otros países. Un informe de La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) compara estas dos variables con los países miembro, y ubica a Chile como el

---

<sup>5</sup> El sistema binominal es el modelo de elección parlamentaria, que incentiva la competición electoral en torno a coaliciones de partidos. En cada circunscripción electoral, distintas para diputados y senadores, se escogen dos candidatos de acuerdo a las votaciones recibidas por los pactos a los que pertenecen. Para escoger a dos candidatos del mismo pacto, éste tiene que doblar en votación al que lo sigue. De lo contrario serán electos el candidato más votado de cada pacto, pese a que el que tenga más votos del bloque 'perdedor' haya contado más sufragios que el segundo del pacto 'ganador'. Así, el sistema tiende a equilibrar fuerzas entre los dos principales conglomerados (aunque dicha elección esté lejos de representar a los sufragios realmente emitidos) y deja prácticamente sin opciones a quienes postulen por fuera de ellos. Para una detallada explicación del funcionamiento del sistema electoral binominal, ver Altman (2008).

segundo más centralizado respecto a los ingresos fiscales y como el tercero en relación al gasto público (ver gráfico 1).

**Gráfico 1:** Descentralización fiscal en países de la OCDE y Chile.



**Fuente:** (OCDE, 2009, p. 184).

Al comparar Chile con Sudamérica, una región cuya tradición centralista es generalizada (Véliz, 1984), se concluye nuevamente que es uno de los casos más centralizados. La Tabla 1 expone un resumen indagatorio de las realidades fiscales de los gobiernos intermedios (regiones en el caso chileno) de cinco países sudamericanos: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Éstos fueron seleccionados debido a que son Estados constitucionalmente unitarios que se administran descentralizadamente, a diferencia de Argentina, Brasil y Venezuela, que poseen modelos federales; y porque todos pertenecen a una misma subregión continental que, si bien es altamente diversa, fue afectada por gobiernos autoritarios (con la excepción de Colombia) y posteriores reinstauraciones democráticas en forma relativamente paralelas.

Lo primero a considerar es la capacidad que los gobiernos intermedios tienen para generar recursos propios, que no dependan de los gobiernos centrales. Como se puede observar, Chile es el país con menos atribuciones al respecto, ya sea mediante recaudación de impuestos, tasas, licencias o capacidad de



endeudamiento. Si bien los gobiernos autónomos departamentales bolivianos no pueden recolectar impuestos directamente, por ley el gobierno central les transfiere los originados por la explotación de recursos naturales en sus zonas. En otras palabras, pese a que no puedan recaudarlos, esos impuestos les corresponden. Además, pese a que las regiones chilenas reciben transferencias asociadas a su producción industrial, sus cuantías son prácticamente insignificantes en el periodo de estudios de esta investigación: reflejan una pequeña parte de los ingresos propios regionales<sup>6</sup>, que en 2011 fueron sólo el 0,05% del total de ingresos a este nivel.

Finalmente, al comparar los ingresos y gastos por niveles de gobierno para estos cinco países, nuevamente se observa a Chile como uno de los más centralizados (ver Tabla 2). Especialmente por la vía del gasto, donde a nivel regional Chile es el que menos participación tiene, mientras que a nivel municipal es el segundo más débil.

**Tabla 1:** Atribuciones fiscales de gobiernos intermedios en Sudamérica (5 países)

	¿Recaudan impuestos?	¿Recaudan tasas o licencias?	¿Tienen capacidad de endeudamiento?	¿Reciben transferencias de acuerdo a su producción e industria?
Bolivia	No	Sí	Sí	Sí
Chile	No	No	No	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	No	Sí	Sí	Sí

**Fuente:** Elaboración propia, en base a ejecuciones de presupuestos nacionales.

<sup>6</sup> Pese a que éstos recursos son transferidos desde el gobierno central a los regionales, presupuestariamente se consideran recursos propios, bajo la categoría de 'Ingresos Propios y Destinados por Ley' de cada Ley de Presupuestos. Dentro de ellos se encuentra las patentes mineras, geotérmicas, recursos provenientes de las leyes de Casinos de Juegos y Bienes Nacionales, entre otros.

**Tabla 2:** Participación en ingresos y gastos públicos por niveles de gobierno (5 países)

	Ingresos			Gastos		
	Central	Intermedio	Local	Central	Intermedio	Local
Bolivia 2011	81,0	9,6	9,2	81,0	9,6	9,2
Chile 2011	85,1	3,0	11,7	82,7	3,9	13,2
Colombia 2010	65,1	12,1	22,6	61,0	13,4	25,5
Ecuador 2010	96,0	0,4	3,5	81,9	4,7	13,4
Perú 2011	75,3	8,4	16,1	63,4	18,4	18,0

**Fuente:** Elaboración propia, en base a ejecuciones de presupuestos nacionales.

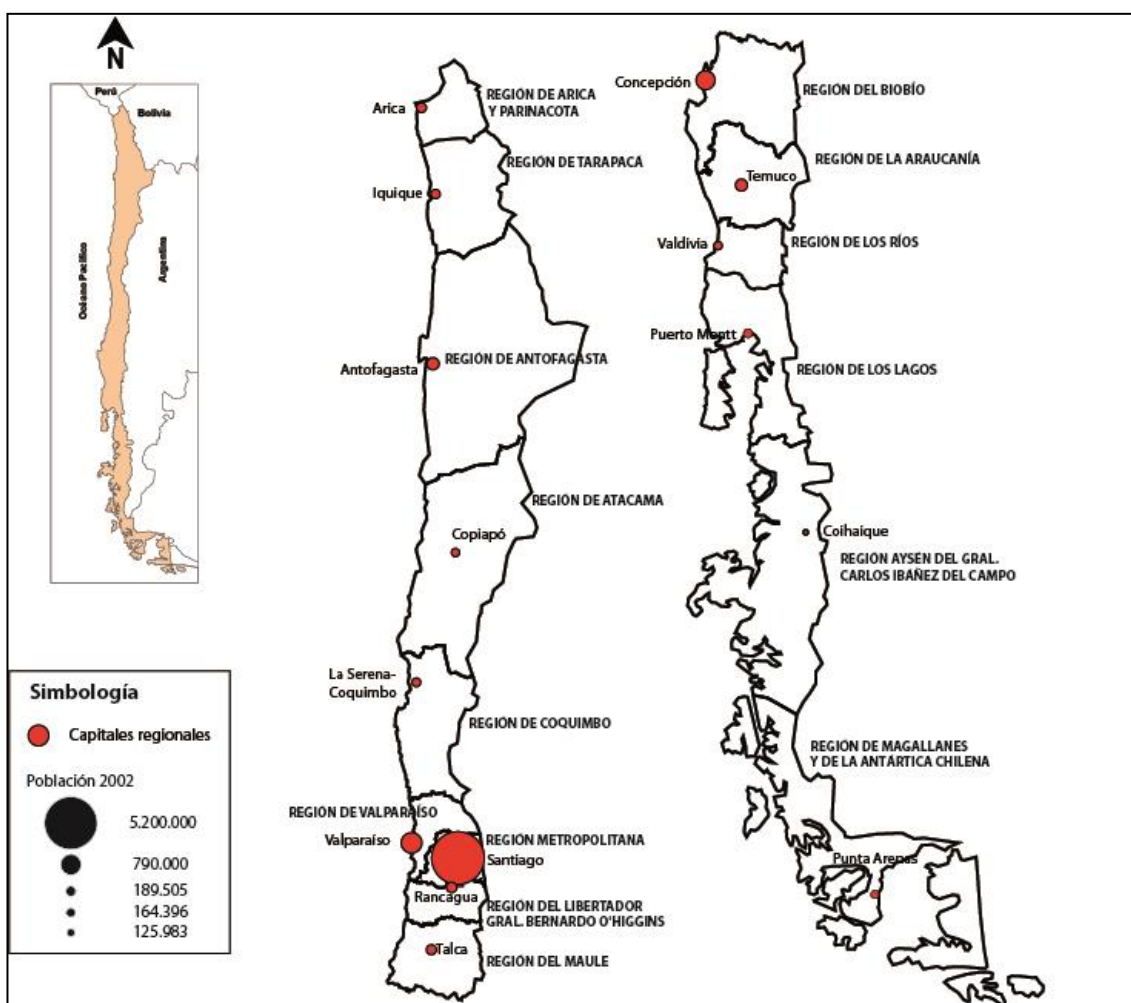
## **1.2 DISPARIDADES REGIONALES**

Desde hace algún tiempo Chile goza de una macroeconomía sana y estable. Posee unas cuentas nacionales balanceadas, bajos niveles de inflación, elevados niveles de crecimiento económico, una notable reducción de los índices de pobreza y considerables alzas en distintos indicadores de bienestar social. De ahí que las cifras muestran al país con un estándar elevado al compararlo con el resto de naciones latinoamericanas.

Sin embargo, no da lo mismo dónde nacer para acceder al Chile que los indicadores promedio reflejan. La realidad diaria de la población varía considerablemente, no sólo según las profundas diferencias socioeconómicas, sino que también desde una perspectiva territorial, generando grandes brechas de diversos indicadores a nivel inter-regional y no únicamente con la Región Metropolitana (donde se encuentra Santiago) como protagonista.

Al desglosar cómo se ha distribuido territorialmente el crecimiento económico experimentado por el país, se observan grandes diferencias a nivel regional (ver Figura 1 para conocer la distribución de las regiones a lo largo de Chile). Lo primero es que en 2010 el 47,8% del PIB nacional se concentró en la Región Metropolitana, mientras que regiones como Aysén no alcanzaron a generar el 0,4% (Banco Central de Chile, 2012b). Al analizar el PIB Per cápita, en el mismo año la región de Antofagasta alcanzó los \$ 19 millones de pesos anuales, mientras que la de La Araucanía apenas superó los \$ 2,2 millones, es decir el PIB per cápita en la primera fue casi 9 veces el de la segunda (Banco Central de Chile, 2012b).

**Figura 1:** Mapa de Chile: sus regiones, capitales y población



**Fuente:** Elaboración propia, en base cartográfica del Instituto Geográfico Militar, extraída de Philcarto en: <http://philcarto.free.fr/FondsDeCartes.html>

También se registraron diferencias respecto a los ingresos promedios mensuales por hogares, con la Región Metropolitana con más de un millón de pesos, en contraste con La Araucanía, alcanzando apenas los \$470 mil pesos; así como importantes disparidades en los índices de desempleo: mientras que en la región de Magallanes llegó sólo al 4,7%, en la de Valparaíso alcanzó el 8,8% (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

La distribución de los ingresos a nivel regional también muestra grandes disparidades. Utilizando el coeficiente de Gini para estos efectos (que establece un ratio entre cero y uno, donde cero es la equidad perfecta y uno la inequidad perfecta), se observa que en 2009 las regiones de Tarapacá y Antofagasta tienen coeficientes de 0,44, equiparable por ejemplo a Estados Unidos, mientras que la

región Metropolitana alcanza el 0,56, número similar a los que ofrecen países como Bolivia y Haití.

Según los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2012, también se aprecian importantes diferencias a nivel regional. Sólo a modo de ejemplo, en La Araucanía más del 27% de la población vive en condición de pobreza o indigencia (y otras superan el 20%, como El Maule, Biobío y Los Ríos), cuando en Antofagasta apenas supera el 8% y en la Región Metropolitana llega al 11,5%; la tasa de analfabetismo en El Maule supera el 7% (y en La Araucanía llega al 6,9%), mientras que en las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta y Metropolitana no alcanza el 2%; entre muchas otras mediciones (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

Al observar algunos indicadores de salud nuevamente se observan diferencias importantes. Por ejemplo la mortalidad infantil en Aysén y Atacama supera el 12%, cuando en Magallanes llega a sólo el 6,7% (Ministerio de Desarrollo Social, 2012); la tasa de fallecidos por el virus VIH en esta última fue de sólo 0,46 personas por cada 100 mil habitantes en 2008, cuando en Tarapacá fue de 5,6 y en Arica y Parinacota 4,5; 46,7 personas por cada cien mil habitantes tuvieron tuberculosis en esta misma región en 2009, mientras que en Antofagasta, O'higgins y El Maule no superaron las 11 personas (Naciones Unidas & Gobierno de Chile, 2012).

Uno de los indicadores con que el gobierno de Chile evaluaba la competitividad de las regiones fue el Índice de Competitividad Regional (ICR). En los informes bi-  
anuales, discontinuados en 2008 y elaborados por el Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administración (SUBDERE) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), evalúa principalmente variables económicas y empresariales<sup>7</sup>. Sin ánimo de abrir acá una discusión en torno al concepto de desarrollo regional y cómo éste se relaciona con la competitividad, el ICR de 2008 advierte que las cinco regiones más competitivas son las de Magallanes, Antofagasta, Metropolitana, Valparaíso y

---

<sup>7</sup> El ICR se construye a partir de siete factores: resultados económicos, empresas, personas, infraestructura, gobierno, innovación y recursos naturales. Pese a que a simple vista sólo los primeros dos factores son netamente económicos, el resto están contruidos bajo la misma óptica. Por ejemplo, el 85% del factor gobierno está formado por variables presupuestarias (sin considerar eficiencia o calidad en la prestación de servicios públicos, niveles de corrupción, etc); los recursos naturales se miden íntegramente por el PIB que generan (sin considerar el estado de los ecosistemas, zonas protegidas, ganancias de industrias ecológicamente sustentables, etc); y sólo el 20% del factor infraestructura incorpora algunos rasgos relativos al déficit habitacional, entre otros.

Atacama, mientras que las menos competitivas son las de la Araucanía y El Maule (SUBDERE, 2009).

El Centro de Investigación de Empresas y Negocios de la Universidad del Desarrollo elabora el Índice de Competitividad de las Regiones (ICORE) desde 1999. Con una construcción metodológica similar al ICR<sup>8</sup>, el ICORE de 2009-2010 encumbra a la Región Metropolitana como la más competitiva, seguida de Antofagasta y Valparaíso, y deja a las regiones de O'Higgins, El Maule y La Araucanía en las posiciones más desventajadas (Centro de Investigación en Empresas y Negocios, 2011).

### **1.3 SÍNTESIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y SUS ALCANCES**

Tras el retorno a la democracia Chile comenzó un creciente proceso de descentralización que, entre otros factores, permitió la democratización de las autoridades locales y creó los Gobiernos Regionales (GORE) en 1992. Los últimos tuvieron como objetivo principal promover un desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, social, cultural y económicamente (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1992a).

La creación de los GORE se montó sobre un proceso de regionalización y de desconcentración previo<sup>9</sup>. A diferencia de las comunas, de larga tradición con antecedentes incluso coloniales, la historia de las regiones como unidades administrativas es reciente. En 1974, un año después del golpe militar, se promulgaron los decretos 573 y 575, con los que se dio inicio a la regionalización. De las disposiciones contenidas en ellos proviene el grueso de la división político – administrativa y el modelo de gobierno interior vigentes actualmente. Entre ambos dividieron al país en 12 regiones (identificadas numéricamente) más el Área Metropolitana; y en conjunto con otros reglamentos dieron vida a una fuerte red desconcentrada del gobierno central.

Esta estructura comienza con la consolidación de las intendencias como máximas instituciones de administración regional, secundadas por las gobernaciones. Encabezadas por un intendente designado por el Presidente de la República, tenían

---

<sup>8</sup> También está construido por siete factores altamente relacionados con el mundo económico y empresarial. Estos son: personas, gestión, ciencia y tecnología, infraestructura, sistema financiero, gobierno e instituciones, e internacionalización.

<sup>9</sup> Los términos descentralización, desconcentración, regionalización y otros relacionados (como delegación y privatización) están debidamente definidos en el marco teórico conceptual.

a su cargo el gobierno interior y administración superior de cada región. La desconcentración continúa con las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), que son representaciones de los ministerios del gobierno central en cada región, a excepción de las carteras de Defensa, Interior, Relaciones Exteriores y la Secretaría General de la Presidencia.

Sobre esta regionalización y desconcentración de la administración pública se basa el proceso de descentralización -entendiéndose como el traspaso de poder, recursos y decisión desde el gobierno central a los subnacionales- iniciado sólo una vez recuperada la democracia. En efecto en 1992 se promulgó la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), que dio vida a los GORE para cada una de las regiones como un órgano de nivel intermedio entre el central y las municipalidades, aunque no completamente autónomo.

Así, con la creación de los GORE y posteriormente tras el nacimiento de algunas comunas y regiones, en la actualidad Chile cuenta con dos niveles político-administrativo subnacionales: el local, con 346 comunas, gobernadas por municipalidades; y el intermedio, con 15 regiones (que a su vez se dividen en provincias), que cuentan con una doble figura: las intendencias y GORE.

Si bien a los GORE se les encargó la administración superior de la región, con los objetivos generales de promover el desarrollo equitativo y armónico de sus territorios, la separación de funciones y estructuras gubernamentales a nivel regional se volvió difusa al considerar la forma interna en que éstos se estructuran: cada GORE está integrado por un Consejo Regional (CORE) que es presidido por el intendente respectivo. En otras palabras éste cumple dos grandes roles dicotómicos: es responsable del órgano desconcentrado del Presidente de la República (intendencia) y del, teóricamente, autónomo regional (GORE). Esta abierta paradoja ha hecho que en la práctica el intendente priorice sus funciones como órgano desconcentrado del ejecutivo frente a las labores propias del GORE. En la actualidad los intendentes siguen sin ser electos democráticamente y los CORE fueron siempre escogidos de manera indirecta durante el periodo de estudio. En 2009 se aprobó una reforma constitucional que permite la elección directa de estos últimos, la que debía ser regulada mediante una reforma en la LOCGAR. Ésta sólo fue modificada en mayo de 2013, por lo que después de 20 años de funcionamiento de los GORE, sus consejeros fueron electos directamente por la ciudadanía. Sin embargo, dicho proyecto no alteró diametralmente el rol del intendente, por lo que en el mediano plazo éste seguirá siendo la principal autoridad regional, incluso en lo que a labores ejecutivas regionales respecta.

Desde un punto de vista administrativo, la función de los GORE se ve disminuida ante el aparato central. Primero, porque a ellos les correspondería aprobar políticas y programas de rango regional, pero al no contar con órganos ni servicios públicos propios que elaboren dichos proyectos, deben apoyarse inevitablemente en sus respectivas SEREMI. Asimismo la competencia para elaborar normas a nivel regional está poco desarrollada, por lo que nuevamente se depende de los ministerios; los GORE no están autorizados para modificar el diseño de políticas, planes y programas elaborados desde el gobierno central; deben encargar a terceros y a servicios públicos la ejecución de programas regionales; y, por último, se les exige que cualquier plan puesto en marcha esté en armonía con las políticas y programas nacionales (Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, 2006).

Obstaculizado el proceso de descentralización regional en sus dimensiones política y administrativa, el foco se trasladó al aspecto fiscal. De hecho fue objeto de directas alusiones en discursos públicos de ex presidentes de la República: en 1994 Eduardo Frei prometió llevar desde un 21% a un 42% la Inversión de Decisión Regional (IDR), es decir la inversión regional que, independiente de donde emane, dependa de algún tipo de decisión por parte de los GORE para que efectivamente se lleve a cabo. Seis años más tarde Ricardo Lagos se comprometió con elevar dicha cifra al 50%. Así, en términos prácticos un aumento del IDR se tradujo públicamente como un aumento de la descentralización regional.

Desde luego esto es impreciso. Primero porque sólo hace referencia a la dimensión fiscal de la descentralización; segundo porque en materia fiscal sólo apunta a la vía del gasto mediante transferencias (y no a un fortalecimiento de los ingresos propios, los que son prácticamente inexistentes); y tercero porque aún tomando al IDR únicamente como medida de descentralización del gasto, no parece del todo claro que efectivamente los GORE estén decidiendo considerablemente más que antes sobre recursos públicos. Sin embargo, es efectivo que el ámbito fiscal de la descentralización es uno de los aspectos que más ha evolucionado desde la creación de los GORE y, en consecuencia, es la principal vara con la que se observar si éstos han conseguido su objetivo principal: el de promover el desarrollo regional equitativo y armónico regional.

## 2. OBJETO DE ESTUDIO Y PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

---

### 2.1 DEFINICIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Esta investigación estudia el proceso de descentralización regional en Chile en el periodo 1990-2010 y su vinculación con el desarrollo de éstas. Su relevancia queda en evidencia al observar la problemática general explicada páginas atrás. Más aún al constatar que poco a poco la tensión centro-periferia ha cobrado mayor notoriedad pública. Prueba de ello son, por ejemplo, un conjunto de recientes movilizaciones ciudadanas, las propuestas en la materia que generan los candidatos a la presidencia de la República en las elecciones de 2013 y la primera elección democrática de Consejeros Regionales.

Respecto a las primeras, en los últimos años se han dado situaciones como en las regiones de Aysén<sup>10</sup> y Magallanes<sup>11</sup>, ubicadas en el extremo sur de Chile, además de las experimentadas en Calama<sup>12</sup> (región de Antofagasta, en el norte), que de

---

<sup>10</sup> En febrero de 2012 diversas agrupaciones ciudadanas fundaron el Movimiento Social para Aysén, que lideró marchas y protestas generalizadas durante más de un mes, paralizando buena parte de la región. El movimiento exigía un petitorio de 10 puntos, entre ellos: generar plebiscitos o consultas ciudadanas vinculantes para que la región decidiera sobre la construcción de represas (en directa alusión al proyecto de Hidroaysén, que planea construir una gran represa en la zona, lo que ha generado fuerte rechazo por una parte de la ciudadanía); regionalizar los recursos naturales; crear una universidad regional; regionalizar el sueldo mínimo; y regionalizar las pensiones para adultos mayores y personas en situación de invalidez. En el petitorio no estuvo nunca la palabra descentralización –probablemente como muestra de lo poco habitual que es el concepto en la agenda pública-, pese a que varios de los alegatos se relacionan directamente con ella.

<sup>11</sup> A fines de diciembre de 2010 la Empresa Nacional del Petróleo decidió subir en 16,8% el precio del gas natural en la región de Magallanes. Este recurso, la principal fuente energética domiciliaria y comercial de una región con temperaturas muy bajas, es extraído en el mismo territorio y los magallánicos han recibido históricamente subvención en los precios. La región se paralizó completamente bajo el liderazgo de la Asamblea Ciudadana de Magallanes, que argumentaba que esta decisión era tomada unilateralmente, lejos de la región y beneficiando a empresas transnacionales, a las que se les seguiría vendiendo el gas natural a bajo costo. El resultado fue una tensa semana de negociaciones entre el movimiento y el gobierno central, que trajo como consecuencias las renuncias del Ministro de Energía y de la Intendencia de Magallanes. El conflicto se superó cuando el gobierno anunció que el alza sería sólo del 3% y que se entregarían 18 mil subsidios a las familias más pobres de la región.

<sup>12</sup> El Movimiento Ciudadano de Calama comenzó a tener mayor notoriedad mediática en 2011, liderado por el alcalde de dicha comuna, donde se realizan las mayores extracciones de cobre en el país. A diferencia de los casos de Aysén y Magallanes, que fueron movimientos inminentemente ciudadanos, el liderazgo en Calama ha estado encabezado por una autoridad política, la que incluso ha logrado asociarse con otras comunas del norte de Chile, todas con alta producción minera. El discurso se centra



una manera u otra, expresan el malestar que existe en torno a una serie de desigualdades económicas y sociales, entre otras, las que también se decodifican desde una perspectiva territorial. En un país donde los movimientos ciudadanos regionales han sido en extremo limitados, situaciones como las descritas van marcando una tendencia no subestimable.

Sobre las promesas de campaña, cinco de los seis candidatos presidenciales propusieron públicamente la elección democrática de los intendentes, la máxima autoridad regional y que hasta el día de hoy es de plena confianza del Presidente de la República<sup>13</sup>. Entre quienes proponen dicha elección está Michelle Bachelet, quien finalmente resultó electa. En el Capítulo III se describe que esta reforma era impensada hasta hace no muchos años atrás. También ahí se verá cómo un grupo importante de propuestas en épocas de campaña electoral sobre materias de descentralización no lograron concretarse, por lo que el sólo anuncio de una hipotética elección democrática de intendentes no es garantía suficiente de que ello se logre, más aún al considerar que ninguno de los candidatos, que propusieron públicamente esta elección, representa al sector de la centro derecha política del país.

A esto se suma que en mayo de 2013 el Congreso aprobó la elección democrática de los consejeros regionales. Así, en los comicios del 17 de noviembre y en conjunto con las elecciones presidenciales y parlamentarias, la ciudadanía pudo escoger por primera vez en la historia a autoridades de rango regional de manera directa. Esto no sólo le otorga un nuevo estatus a los GORE y a la arena política subnacional en general, sino que además genera un marco en el que se podría dinamizar el proceso de descentralización al mediano plazo. Si bien esta medida no es suficiente por sí misma (el intendente sigue ostentando las mayores atribuciones en la región, no se genera un aumento competencial de los GORE, sus presupuestos tampoco se modifican, etcétera), podría generar un punto de inflexión en el que las autoridades electas se reúnan y, juntas, aboguen por acelerar el proceso, tal como se verá que sucedió en el ámbito local al poco tiempo de aprobarse la redemocratización municipal.

---

en que ese territorio merece mayores recursos por parte del Estado, más aún al generar los mayores ingresos del país. Si bien el gobierno central se comprometió con crear un fondo especial de compensación (FONDENOR), el Movimiento Ciudadano de Calama ha mostrado su disconformidad y se prevé que la tensión crezca en el futuro.

<sup>13</sup> Michelle Bachelet, Marco Enríquez Ominami, Franco Parisi y Claude Marcel se han pronunciado públicamente a favor de la elección directa vía sufragio universal de los Intendentes.

En el Capítulo II se verá cómo las temáticas territoriales nunca han logrado consolidarse como un tema gravitante de la agenda política en la historia del país, salvo apenas se logró la independencia. Los últimos acontecimientos descritos no implican que la tensión centro-periferia se convierta en uno los principales clivajes de la arena política, pero sí sugieren que al menos estará en la agenda con un relativo grado de visibilidad.

A juicio del autor y de diversos académicos y actores del mundo político, después del cambio al sistema binominal, tarde o temprano la profundización del proceso de descentralización será una de las principales reformas modernizadoras del Estado.

Ahora bien, ¿por qué centrar la investigación entre 1990 y 2010? Primero, porque en 1990 Chile recuperó su democracia. Si bien en dictadura se llevó a cabo un proceso de regionalización y desconcentración de la administración pública (ver Capítulo II), sólo una vez restablecido el orden democrático comenzó el de descentralización, impulsado principalmente por la re-democratización de las municipalidades, tal como se verá en el Capítulo III.

De ahí, en los siguientes 20 años, transcurrieron cuatro gobiernos de la Concertación, cuyos presidentes fueron Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. En 2010 asumió Sebastián Piñera, como abanderado de la Alianza, y en 2014 nuevamente Bachelet se sentó en el sillón presidencial. Sin embargo, el cambio de mando de 2010 marcó un fin a dos décadas lideradas por el conglomerado de centro izquierda, un periodo de tiempo suficiente para evaluar si las políticas de descentralización lograron parte de su objetivo.

## **2.2 OBJETIVOS E HIPÓTESIS**

Esta investigación tiene dos objetivos principales en el marco del proceso de descentralización regional experimentado en Chile entre 1990 y 2010:

1. Analizar su recorrido y evolución, comprendiendo sus motivaciones, dinámicas y actores involucrados.
2. Analizar si dicho proceso ha influido en el desarrollo económico y social de las regiones.

Cabe aclarar que este segundo objetivo se inspira en el propio del proceso de descentralización: contribuir al desarrollo equitativo y armónico de las regiones, consagrado como la principal finalidad de los GORE y que se repite en otros cuerpos

legales, programas públicos y discursos políticos en materias de descentralización. Sin embargo dicha sentencia no es definida conceptualmente, por lo que su interpretación queda abierta. Pareciera apuntar a reducir las brechas de desarrollo entre regiones o, en otras palabras, promover la convergencia de éstas en los ámbitos social, cultural y económico. Como se verá en el marco teórico conceptual, suponer que la descentralización garantizaría por sí misma ello implica depositarle expectativas demasiado elevadas, aún incluso en lo que respecta al desequilibrio entre la región Metropolitana y el resto del país.

Aunque algunas observaciones sobre el comportamiento de las brechas interregionales se abordan en el Capítulo VI, en esta investigación no se consideró como objetivo analizar si la descentralización ha influido en el desarrollo equitativo y armónico de las regiones. Inspirándose en una derivada más laxa, se busca observar si la descentralización ha tenido impacto en el desarrollo de las regiones, asumiendo que ello, incluso, teóricamente podría incrementar las brechas.

A los objetivos principales se agregan otros complementarios, que son:

- a) Comprender las razones del alto grado de centralismo político del país.
- b) Comparar el estado de centralización – descentralización entre Chile y otros países.
- c) Conocer los énfasis y evoluciones en el proceso de descentralización, considerando tres unidades analíticas: descentralización política, administrativa y fiscal.
- d) Identificar los principales actores involucrados en el proceso de descentralización y conocer sus líneas argumentales.
- e) Analizar la agenda legislativa en materias de descentralización.
- f) Analizar el proceso de descentralización del nivel municipal, a fin de establecer paralelos con el experimentado por las regiones.
- g) Analizar la evolución fiscal del proceso de descentralización, tanto a nivel nacional como para cada una de las regiones.
- h) Construir un indicador que permita medir niveles de desarrollo regional.
- i) Analizar las evoluciones e identificar brechas de los niveles de desarrollo entre las distintas regiones del país.

La tesis, en su conjunto, aborda los dos objetivos principales. Respecto a los complementarios, el objetivo a) es tratado preferentemente en el Capítulo II y se complementa con el III; el b) es abordado desde los capítulos II al V, con distintos niveles de profundidad y de acuerdo a la materia de cada uno; los objetivos c), d), e) y f) son tratados en el Capítulo III (aunque parte del último objetivo también se trata en el IV); el g) en los Capítulo IV y V; mientras que los objetivos H) e i) son abordados en el Capítulo VI.

Consecuentemente a los dos objetivos principales, **esta investigación cuenta con dos hipótesis. La primera establece que el proceso de descentralización regional ha sido en extremo limitado porque no ha concitado consenso político, ni en el poder Ejecutivo ni en el Legislativo, iniciándose sólo como una consecuencia no deseada de la re-democratización municipal.** Se presupone que el centralismo actual de Chile no sólo es atribuible al ámbito político, sino que más bien este sería consecuencia de un entorno bastante más amplio, propio de rasgos culturales acumulados históricamente, del cual por supuesto el Estado, los gobiernos y partidos políticos no han quedado al margen. Pero pese a este marco, es posible identificar con claridad barreras tangibles que en la actualidad dificultan el proceso de descentralización. Tendencias desde distintos orígenes al interior de los gobiernos centrales y configuraciones parlamentarias existentes entre 1990 y 2010, han convergido para mantener una estructura centralizada, construyendo estos obstáculos, ya sea deliberadamente o como efectos secundarios de sus decisiones, incluso sin absoluta conciencia de ello. Esta primera hipótesis apunta a que, más allá de discursos públicos, en el periodo de estudio no ha existido una masa crítica de actores políticos transversales de alto nivel que busquen derribar tales barreras.

**La segunda hipótesis establece que no ha existido una relación consistente y generalizada entre el proceso de descentralización y el desarrollo de las regiones, asumiendo que la actividad económica de la región se puede convertir en el principal factor que incide en el desarrollo de éstas.**

Desde luego esta hipótesis ya asume que no es recomendable buscar respuestas monocausales para fenómenos tan amplios y complejos como el desarrollo. Tal como se verá en el Marco Teórico Conceptual de las próximas páginas, son varios los factores que pueden incidir en éste y, de manera previa a esta investigación, se presupone que el proceso de descentralización no ha sido uno determinante dado su escaso avance, de acuerdo a la primera hipótesis.

Ahora bien, si desde un principio se espera un resultado como éste, ¿por qué estudiar si ha existido relación entre desarrollo y descentralización? Primero, porque si bien se ha escrito sobre estos temas para el caso chileno, dejando la idea normalmente de que no hay mayor relación entre ambas variables, existe una carencia de trabajos que evidencien empíricamente esta situación; segundo, porque al revisar literatura -teórica y empírica internacional- y según impresiones de diversos actores políticos y técnicos involucrados en el proceso de descentralización en Chile, sí es factible que ello ocurra, aunque bajo ciertas condiciones que hoy en el país no están garantizadas; tercero, porque resulta de gran interés comprobar si han existido regiones concretas en las que se encuentre evidencia positiva entre descentralización y desarrollo, escapando tales casos de esta hipótesis general; y cuarto, porque las conclusiones generadas producto de lo descrito pueden ser útiles para futuros diseños de políticas públicas en la materia.

### **2.3 METODOLOGÍA**

Esta investigación se basa en una triangulación metodológica entre métodos para alcanzar los objetivos establecidos. Previamente a explicarla en detalle, se considera oportuno justificar dicha elección.

En las ciencias sociales se distinguen cinco tipos de métodos en el marco de una investigación científica: el histórico, el comparativo, el crítico-racional, el cualitativo y el cuantitativo. Miguel Beltrán (1985) los resume, advirtiendo que al primero debería recurrirse sistemáticamente en cualquier tipo de investigación social, con la finalidad de evitar estudiar fenómenos atemporales o que se desarrollen sólo en un lapso determinado. El método comparativo surge de la diversidad de procesos, estructuras, fenómenos y comportamientos que suceden en las sociedades, lo que motiva generar estudios que permitan observar más de un objeto a la vez, ya sea por sus similitudes o diferencias. Tal como lo establece Durkheim, "la sociología comparada no es una rama particular de la sociología; es la sociología misma, en tanto deja de ser puramente descriptiva y aspira a dar razón de los hechos" (Beltrán, 1985, p. 15). El método crítico racional, en tanto, apunta a que la ciencia no sólo tiene como objetivo incrementar los niveles de conocimiento, sino que también tiene una razón instrumental, con fines que dependen de las predilecciones de quienes realizan el trabajo de investigación.

Sin embargo los dos métodos que suscitan mayor adhesión son el cualitativo y cuantitativo, los que también pueden integrar parte de las ramas que han

evolucionado de los otros tres métodos. Ambos se diferencian tanto en sus estrategias de recolección de datos e información como en su análisis, dado que provienen de bases epistemológicas distintas. El primero del positivismo, sustentando el análisis de la realidad social desde una perspectiva estructural; el segundo del interpretativismo, que se focaliza en el descubrimiento de significados, motivaciones e intenciones de las acciones de sujetos individuales. Por lo mismo, tal como lo plantea Francisco Alvira, la dicotomía metodológica se presenta de la siguiente forma:

- La perspectiva humanista / cualitativa: Concibe la especificidad de las ciencias sociales. Rechaza el modelo metodológico de las ciencias naturales y aboga, en cambio, por el análisis de lo individual y concreto, por medio de la comprensión o interpretación de los significados intersubjetivos de la acción social (desde el punto de vista del actor social). El énfasis se pone en el lenguaje y en los aspectos micro de la vida social (situaciones cara a cara).
- La perspectiva cientifista / cuantitativa: Defiende la existencia de un único método (el de las ciencias exactas), general a todas las ciencias; al igual que el principio de la causalidad y la formulación de leyes generales en el análisis de la realidad social. El énfasis se pone en la explicación, en la contrastación empírica y en la medición objetiva de los fenómenos sociales.

(Alvira, 1983, p. 54).

Ambos métodos se han enfrentado entre sí a través de diversos autores, disputando cuál es más útil y efectivo en la consecución de los objetivos propuestos. Este clima caracterizó a la sociología de los años setenta y obligó a buscar una complementariedad entre paradigmas para no continuar en una constante oposición. Bordeck lo describe de la siguiente manera:

“La cuantificación se ha tornado en símbolo de prestigio para muchos científicos sociales (...). Para otros, por el contrario, la cuantificación es anatema (...). Tanto el sueño ilusionado como la pesadilla son reacciones desproporcionadas. La lógica de la situación no justifica ni el exceso de celo ni la repudiación total (...), pues la dicotomía cantidad-cualidad es espuria. La ciencia se refiere al mundo, esto es, a las propiedades y a las relaciones entre las cosas. Una cantidad es una cantidad de algo. En concreto, es una cantidad de una cualidad (...). Una propiedad cuantitativa es una cualidad a la que se le ha asignado un número”.

(Beltrán, 1985, p. 33).

Charles Reichardt y Thomas Cook argumentan lo innecesario de escoger uno de ellos en base a una posición paradigmática irrestricta, de polos opuestos. Por el contrario, plantean que "existen todas las razones (al menos en la lógica) para emplearlos conjuntamente con objeto de satisfacer las exigencias de la investigación de la evaluación del modo más eficaz posible" (1986, p. 51). Asimismo, los autores manifiestan que ambos pueden emplearse para comprobar resultados de manera cruzada.

Gerald Britan (1978), Thomas Cook y Fay Cook (1977), Sam Sieber (1973) y Martin Trow (1957), entre otros, argumentan también sobre la gama de alternativas y riqueza analítica que ofrece la variedad metodológica, dado que de lo contrario difícilmente un solo método podría dar cuenta de los complejos fenómenos sociales. Esta tendencia decantó en lo que se conoce como triangulación, es decir el empleo de distintas herramientas, provenientes del método cuantitativo y cualitativo, en una misma investigación.

De acuerdo a María de los Ángeles Cea D'Ancona (1996), existen cuatro grandes tipos de triangulación: la de datos, que consiste en la utilización de variadas fuentes de información sobre un mismo objeto de conocimiento con el propósito de contrastar la información recolectada; la de investigadores, que es equivalente a lo que se conoce hoy como realizar una investigación con equipos interdisciplinarios; la teórica, que considera todas las hipótesis posibles que se puedan extraer de un mismo problema; y la metodológica, que puede ser a nivel intramétodo (se aplica cuando el investigador escoge un único método de investigación pero aplica distintas técnicas de recogida y análisis de datos) y a nivel entre métodos.

La triangulación metodológica entre métodos consiste en la combinación de métodos de investigación en la medición de una misma unidad de análisis, con lo que se pretende paliar las limitaciones de cada uno, contrastándolas con las potencialidades de los otros. Además, este tipo de triangulación puede incluir, si se desea, las prácticas de las triangulaciones de datos, de investigadores y de teorías (Cea D' Ancona, 1996).

Esta introducción es útil para fundamentar por qué la presente investigación emplea como enfoque la triangulación metodológica entre métodos. Por una parte, técnicas cuantitativas serán de gran utilidad para recopilar datos y analizarlos al momento de estudiar las tendencias presupuestarias del proceso de descentralización; en la medición y comparación de distintos indicadores de bienestar regional; en la construcción de un índice de desarrollo regional en base a dicha información; y a la

búsqueda de relaciones estadísticas entre descentralización fiscal y desarrollo regional. Por otro lado, técnicas cualitativas serán necesarias para indagar en las principales razones que han confluído para que se haya consolidado un modelo centralizado en Chile; a comprender las dinámicas que hay detrás del proceso de descentralización, identificando a los actores que intervienen, sus motivaciones y aspiraciones; a interpretar las razones que hay detrás de las estadísticas fiscales e indicadores de bienestar que se construirán en esta investigación; y a buscar explicaciones sobre las posibles relaciones existentes entre ambas.

Si esta investigación decidiera sólo utilizar técnicas del método cuantitativo, arrojaría interesantes antecedentes pero que por sí solos difícilmente podrían dar una imagen holística e integral de un proceso de por sí complejo, multicausal y lleno de aristas. Lo mismo si se optara irrestrictamente por el método cualitativo, donde se conseguiría una buena interpretación sobre los significados de la acción humana en el proceso de descentralización, pero carecería de una sistematización de datos cuantificables que permitan describirlo, compararlo y observar su evolución.

Dado que el objeto de estudio y objetivos de esta investigación tienen en sí mismo aspectos propios de ambos métodos, excluir técnicas de uno u otro implicaría prescindir de mecanismos apropiados para ello. Además, su utilización permite hacer constantes chequeos cruzados entre métodos para validar los resultados obtenidos. Es por esta razón que se ha decidido emplear las siguientes técnicas:

- Análisis bibliográfico y documental: Se concentra principalmente en literatura sobre descentralización (política, administrativa y fiscal), desarrollo, desarrollo regional, crecimiento económico, finanzas públicas e historia de Chile. En menor medida, también se examina literatura referente a políticas públicas, administración pública, cultura política, identidad y análisis estadístico. Esta literatura es tanto teórica como empírica; de autores chilenos y extranjeros; sus estudios pueden ser tanto a modo general como sobre países en concretos (principalmente Chile, aunque también del resto América Latina y Europa); y van desde publicaciones científicas en revistas indexadas, pasando por estudios de centros de investigación y consultoría, hasta libros que expresan una interpretación u opinión de los autores, no necesariamente apegada al método científico. El aporte del análisis bibliográfico y documental es imprescindible para, entre otros asuntos, la construcción teórica de este trabajo, la descripción del



proceso histórico en la relación centro – periferia en Chile y el análisis de éste en el periodo de estudio. Desde luego, el análisis bibliográfico y documental es utilizado a lo largo de toda esta tesis, pero con mayor profundidad en los capítulos I, II, III y VI.

- Análisis de publicaciones gubernamentales: principalmente las realizadas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), el órgano de Estado que tiene por propósito fomentar el proceso de descentralización y desarrollo territorial. Además también se analizan publicaciones de otras instituciones públicas en la medida que aportan a estudiar el objeto de esta investigación. Entre ellas: Instituto Nacional de Estadísticas (INE); ex Ministerio de Planificación (hoy Ministerio de Desarrollo Social); Ministerio de Hacienda; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Ministerio de Vivienda; Ministerio de Obras Públicas; Banco Central; Biblioteca del Congreso Nacional; Presidencia de la República; y publicaciones de los propios Gobiernos Regionales. El análisis de este tipo de publicaciones es fundamental para la descripción del proceso de descentralización regional y las tensiones que éste ha generado, especialmente entre 1990 y 2010. También es imprescindible para los diagnósticos sobre niveles de desarrollo en las regiones y análisis presupuestarios. Por ello, su utilidad se intensifica en los capítulos III, IV, V y VI.
- Análisis de publicaciones de organismos internacionales: en la misma línea del punto anterior, se analizaron diversas publicaciones de organismos internacionales sobre materias de descentralización, desarrollo, desarrollo regional, crecimiento económico y finanzas públicas. Esto, tanto para estudios de Chile como internacionales. Entre ellos destacan los realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Los aportes obtenidos de ellos son de gran utilidad para reflexiones teóricas, como evaluaciones sobre Chile y otros países en diversas materias y comparaciones internacionales. Este tipo de información es especialmente útil en los capítulos IV y VI.
- Análisis legislativo: se identificaron todas las leyes aprobadas entre el 11 de marzo de 1990 y el 10 de marzo de 2010 (es decir, los cuatro gobiernos de

la Concertación de manera íntegra), identificando cuáles de ellas, de acuerdo a sus contenidos, tienen algún tipo de relevancia regional o comunal. Sobre esta selección se identifican las relativas al concepto de descentralización que se definirá en las siguientes páginas (especificando las categorías política, administrativa y fiscal), así como otros términos asociados a este proceso, como desconcentración, delegación y regionalización. La sistematización generada en este análisis permite contar con una medición sostenida en el tiempo sobre la cantidad de leyes aprobadas en materias de descentralización con respecto al total. Este es un insumo importante para evaluar la prioridad relativa que ha tenido la descentralización regional del país en la agenda política, insumo que además permite identificar la trayectoria del proceso, con sus alzas y bajas, permitiendo hacer comparaciones en el tiempo. El análisis legislativo ha sido utilizado en el Capítulo III.

- Análisis presupuestario: desarrollado con el objetivo de comprender los niveles de descentralización fiscal y los grados de autonomía presupuestaria que gozan los gobiernos subnacionales con respecto al central. Así, el análisis presupuestario evalúa la descentralización fiscal tanto por ingresos como por gastos, a nivel nacional y por cada una de las regiones. Entre otros asuntos, esto comprende la identificación de los fondos descentralizados, sus evoluciones y qué participaciones tienen sobre el total del gasto e inversión públicos, sistematizando tales datos para construir un indicador de gasto descentralizado. El análisis presupuestario es la variable más importante que permite identificar y medir trayectorias en el periodo de estudio. A diferencia del análisis legislativo, que también lo hace, para este caso existe información durante todos los años, con apertura de líneas de inversión y regiones. Por lo mismo, permite también generar comparaciones a nivel regional. Este análisis se concentra en los capítulos IV y V.
- Análisis comparado a nivel de países: se identifican unidades de observación comparables entre países (elección democrática de autoridades; participación de los gobiernos subnacionales en el total de ingreso y gasto público; y competencias para recabar impuestos de manera autónoma, principalmente). Para materias netamente fiscales, a modo general, se realizan los paralelos entre Chile y una selección de países internacionales (unitarios o federales), en base a información del FMI y OCDE, lo que se detalla en el Capítulo IV. Dicho análisis se hace más exhaustivo y se agregan

variables propias de descentralización política al comparar Chile con otros cuatro países latinoamericanos cuyos estados son unitarios: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Esto también es abordado en el Capítulo IV y en menor medida en I y III.

- Análisis estadístico: en base a fuentes de información secundaria, principalmente de organismos públicos de Chile. Entre ellos: SUBDERE, INE, Banco Central y ministerios de Hacienda y Desarrollo Social. Mediante el análisis estadístico, concentrado en el Capítulo VI, se busca observar las tendencias y trayectorias regionales en cuanto a los ámbitos de salud, educación, ingresos, economía, vivienda y seguridad ciudadana. Tales datos se sistematizan para construir un indicador de desarrollo regional.
- Análisis comparado entre regiones: tomando como referencia unidades de observación presupuestarias y de las descritas en el análisis estadístico, se comparan las características, velocidades y disparidades experimentadas por las regiones. Este análisis se emplea en los capítulos IV, V y VI.
- Correlaciones simples múltiples: como una medida para confirmar o desestimar relaciones entre descentralización fiscal del gasto (como medida de descentralización) y desarrollo regional (a través del indicador construido para ello), se realiza una serie de correlaciones lineales múltiples, que estadísticamente mide el grado de dependencia mutua entre una variable dependiente y otras independientes. Esta técnica, que se emplea en el Capítulo VI, entrega importantes insumos para las conclusiones sobre la segunda hipótesis de esta investigación.
- Revisión de los discursos políticos: no se trata de un análisis de discurso que estudia sistemáticamente el uso del lenguaje. Más bien es una exploración sobre los argumentos vertidos públicamente por actores políticos claves en el proceso de descentralización, con la finalidad de conocer las motivaciones, expectativas y propuestas en esta materia. Para ello se recogen tanto intervenciones que los parlamentarios realizaron durante los periodos de discusión legislativa de las leyes 19.097, 19.175, 20.035 y 20.050<sup>14</sup>; seguimiento de prensa, en los periodos inmediatamente posteriores a las

---

<sup>14</sup> Como se verá en el Capítulo III, estas leyes son las de mayor relevancia en el periodo 1990 - 2010 del proceso de descentralización regional.

aprobaciones de las leyes descritas y también al inicio de sus vidas legislativas; discursos públicos, especialmente mediante la rendición de cuentas que realiza el poder Ejecutivo cada 21 de mayo; propuestas programáticas de los candidatos a la presidencia para las elecciones de 1990, 1994, 2000 y 2006; y propuestas publicadas por los partidos políticos en materias de descentralización. Esta revisión se utiliza principalmente en el Capítulo III y en menor medida en el II y IV.

- Entrevistas con actores relevantes: en base a las interpretaciones emanadas de todos los análisis descritos, se diseñó la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a actores que han participado en el proceso de descentralización en Chile, especialmente en la segunda mitad del periodo de estudio, representando los siguientes roles:
  - a) Político a nivel regional (intendente) en regiones distintas a la Metropolitana;
  - b) Político a nivel nacional en materias de descentralización (Subsecretario/a de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE);  
Y,
  - c) Técnico a nivel nacional (jefe de departamento en SUBDERE).

Las entrevistas, que se encuentran transcritas en el apartado de anexos, fueron realizadas a:

- a) Sergio Galilea, en su calidad de ex Intendente de la Región de Los Lagos (2008-2010); y de ex Jefe de la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE (1991-1994), donde tuvo a su cargo el Fondo Nacional de desarrollo Regional (FNDR). Además, entre 2000 y 2001 fue Intendente de la Región Metropolitana.
- b) Felipe del Río, en su calidad de ex Intendente de la Región de Coquimbo (2000-2006).
- c) Adriana Delpiano, en su calidad de ex Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (2003-2006). Además, en 2008 fue Intendente de la Región Metropolitana.

- d) Osvaldo Henríquez, en su calidad de Jefe de Departamento de Políticas y Descentralización (de la División de Políticas y Estudios), cargo que ejerce desde 2008 a la fecha.

Si bien parte importante de las entrevistas apuntan a corroborar los datos obtenidos de los capítulos IV, V y VI, prácticamente toda esta investigación contiene citas –directas o indirectas– sobre el contenido de ellas.

#### **2.4 PLAN DE EXPOSICIÓN**

Esta tesis doctoral se divide en seis capítulos, más las conclusiones finales. Éstos son:

- Capítulo I: Introducción
- Capítulo II: La construcción histórica del centralismo chileno
- Capítulo III: El proceso de descentralización en Chile (1990-2010)
- Capítulo IV: Análisis del proceso de descentralización fiscal (1990-2010)
- Capítulo V: Análisis regional del gasto descentralizado
- Capítulo VI: ¿Ha existido relación entre descentralización y desarrollo regional en Chile?
- Conclusiones

En el Capítulo I se realiza la introducción al objeto de estudio, su planteamiento metodológico y el marco teórico conceptual. En este último se expone la evolución de teorías y enfoques que han abordado a lo largo de la historia los conceptos de descentralización y desarrollo (con énfasis en el ámbito territorial), principalmente, para terminar definiendo con claridad lo que se entenderá por cada concepto en este trabajo.

Antes de analizar el proceso de descentralización regional en Chile entre 1990 y 2010, cabe abordar una pregunta central, anterior al objeto de estudio de esta investigación y que naturalmente genera curiosidad en cualquier lector: ¿por qué Chile es tan centralizado? El Capítulo II tiene por objetivo responder a este cuestionamiento, utilizando dos variables que están en el corazón de la ciencia política: el Estado, con sus olas centralizadoras desde su consolidación hasta su posterior desarrollo en el tiempo; y el nacimiento, evolución y rol de los partidos políticos en materias regionales y locales. El argumento de este capítulo es que ambos se han ido alimentando mutuamente, generando ciclos acumulativos en torno al poder que han favorecido la centralización.

Respecto a lo primero, el papel del Estado, se precisarán cuatro momentos históricos de profundas consecuencias centralizadoras: la Constitución portaliana de 1833; el fin de la República Parlamentaria con la respectiva promulgación de la Constitución de 1925; las políticas centrales con foco regional y local impulsadas durante la década de 1960; y la política territorial de la dictadura de Pinochet. Se explicará además por qué ésta última, antecedente directo del proceso de descentralización actual, terminó fortaleciendo al poder central.

Acerca de lo segundo, se analizarán los orígenes y transformaciones relevantes de los principales partidos políticos desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, sus estructuras territoriales y el papel que juegan las regiones en sus agendas, además de analizar la institucionalidad en la cual se han desenvuelto dichos partidos en la actualidad, haciendo notorias las limitaciones para que se articulen nuevos partidos alejados de los tradicionales nichos políticos.

Ya resuelta la incógnita, el Capítulo III se aboca al análisis de las políticas de descentralización experimentadas en Chile entre 1990 y 2010, basándose en dos supuestos: (a) el proceso de descentralización del nivel regional se inició como un resultado no esperado del proceso de re-democratización municipal; (b) ésta ha sido extremadamente limitada, mientras que principalmente políticas sectoriales con foco territorial –y en menor medida políticas desconcentradoras y delegadoras– han tomado mayor protagonismo. Esto último en contraste con la experiencia municipal.

La observación se estructura cronológicamente, dividiendo el periodo de estudio en los cuatro gobiernos de la Concertación: Patricio Aylwin (1990 – 1994), Eduardo Frei (1994 – 2000), Ricardo Lagos (2000 – 2006) y Michelle Bachelet (2006 – 2010). Se estudian las políticas puestas en marcha y leyes aprobadas de descentralización, desconcentración, delegación, regionalización y un conjunto de políticas públicas de marcado acento subnacional que pretenden fortalecer los procesos de desarrollo económico y social de regiones y municipios. Con el objetivo de entender las posturas e intenciones de los partidos y distintos actores políticos respecto a este proceso, se hizo un especial análisis de las discusiones parlamentarias de las principales leyes aprobadas en este periodo y de los discursos del poder ejecutivo, especialmente en los ‘mensajes’<sup>15</sup> a la Cámara de Diputados y al Senado, y en las rendiciones anuales de cuentas celebradas cada 21 de mayo.

---

<sup>15</sup> El mensaje es la forma legal con que el Ejecutivo ingresa un proyecto de ley al Congreso en cualquiera de ambas cámaras. El discurso lo puede hacer el propio Presidente de la República o una alta autoridad

El Capítulo IV aborda un crucial aspecto de la descentralización -anunciado en el apartado anterior pero no analizado en detalle-: la dimensión fiscal. Este capítulo argumenta que después de una tendencia hacia la descentralización del gasto por niveles de gobierno, Chile ha experimentado una re-centralización a principios de los años 2000.

Para demostrarlo, comienza estudiando los ingresos presupuestarios de los GORE a nivel agregado, haciendo énfasis en los fondos que lo componen y la proporción que en su totalidad significan con respecto al presupuesto y PIB nacionales. Luego se detiene en el gasto nacional. En él se hace hincapié no sólo en el que presupuestariamente le corresponde a los GORE, sino además en las transferencias que provienen desde el gobierno central sobre las cuales éstos tienen atribuciones en su decisión final para ser ejecutadas. En esta sección se abre el debate entre aquellos recursos que son de plena o amplia autonomía para ser utilizados por los GORE, de los que están altamente condicionados según las fuentes financieras, llegando a proponer el Gasto de Decisión Regional (GDR) como medida para entender el gasto del nivel regional. Este además se divide entre el Gasto de Libre Disposición (GLD) y el Gasto de Disposición Condicionada (GDC), en línea con la importancia que le entrega esta investigación a los niveles de autonomía y poder de decisión que efectivamente poseen los GORE sobre los recursos fiscales. Ya definido el gasto regional, finalmente este capítulo se aboca a analizar su evolución entre los años 1995 y 2010 a nivel nacional, observando el comportamiento del GDR y GLD en montos absolutos, per cápita y como proporciones del gasto público y de la inversión pública efectiva; y los fondos que componen el GDR.

El Capítulo V realiza este mismo análisis sobre el comportamiento del GDR y GLD, además de los fondos que componen el GDR, pero región por región, permitiendo enriquecer la observación del nivel nacional con la especificidad de cada trayectoria en particular.

Por último, el Capítulo VI se centra en otra pregunta crucial: ¿ha cumplido la descentralización regional con su objetivo principal de promover un mayor desarrollo de estos territorios?, ¿existe relación entre descentralización y desarrollo regional en Chile? Este es el cuestionamiento guía del capítulo, que desplaza a la descentralización del centro del estudio y la contempla como una variable independiente para entender si ha tenido relación con el desarrollo de las regiones

---

ministerial según la materia de la norma (generalmente el ministro o subsecretario de la cartera en cuestión).

(variable dependiente). Al considerar que la descentralización regional en Chile ha avanzado poco y nada y que los procesos de desarrollo dependen de diversos factores (por lo cual el efecto de la descentralización es limitado), la hipótesis sugerida es que no existe correspondencia generalizada y consistente para todas las regiones y años, aunque sí se esperan algunas excepciones. Por el contrario, se considera que el dinamismo económico de las regiones es el principal factor que incide en sus procesos de desarrollo.

Para estudiar lo propuesto, este capítulo primero reflexiona sobre cómo medir el bienestar de las personas, bajo el concepto de desarrollo que se abordará en el marco teórico conceptual, y sobre la disponibilidad de indicadores e índices para tales efectos en Chile. En base a ello, se propone la construcción de un Índice de Desarrollo Regional (IDERE), compuesto por 18 indicadores agrupados en seis dimensiones: Salud, Educación, Economía y Empleo, Pobreza e Ingresos, Seguridad Ciudadana y Vivienda. Luego se analizan los resultados para todas las regiones de los IDERE globales y sus dimensiones entre 1990 y 2010. En el apartado siguiente se escoge el Gasto de Decisión Regional (GDR) per cápita, estudiado en el Capítulo IV, como vara de medición de la descentralización regional, a efectos de buscar si ha existido relación entre ésta y el IDERE.

La metodología empleada para estudiar tal relación consta de dos etapas: una cuantitativa y otra cualitativa. La primera se basa en regresiones lineales múltiples, tanto para el IDERE global para como cada una de sus dimensiones, incluyendo otras tres variables independientes además del GDR: inversión del gobierno central regionalizada, inversión de las municipalidades circunscritas a las regiones y PIB regionalizado (descontando las inversiones públicas descritas), todos expresados en términos per cápita. En base a las interpretaciones emanadas del análisis de estos resultados, se diseñó la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a actores que han participado en el proceso de descentralización en Chile, de acuerdo a los criterios ya señalados en el planteamiento metodológico de esta investigación.



### 3. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

Dos son los conceptos que atraviesan toda esta investigación doctoral: descentralización y desarrollo regional. Por lo mismo, este Marco Teórico Conceptual los aborda en base a una extensa revisión bibliográfica, detallando las distintas aproximaciones y escuelas que los han estudiado, para llegar finalmente a los conceptos por los cuales se entenderá descentralización y desarrollo regional en este trabajo. En este proceso se incluye también el estudio de otros términos usualmente relacionados, como por ejemplo los de delegación, devolución y regionalización, para el caso de descentralización; y los de crecimiento económico y bienestar, en el de desarrollo regional.

Sin perjuicio de ello, durante el recorrido de esta investigación emanarán conceptos que requieren de una reflexión teórica y su consecuente definición. En tales casos, el ejercicio se realizará en las páginas directamente relacionadas, dado que sus campos de impacto están circunscritos a secciones específicas de este trabajo.

#### 3.1 DESCENTRALIZACIÓN

Como cualquier concepto la descentralización no es en sí divisible, sino que dentro de un término se engloba diversas aristas que son objeto de estudios desde distintos puntos de vista. Siguiendo la observación realizada por Iván Finot (2001), el presente análisis las estructuró en tres: la descentralización desde una aproximación política, desde una aproximación económica y como reforma político administrativa, donde se identificará qué se entiende por descentralización en esta investigación. Desde luego los trabajos teóricos y empíricos realizados en cada una de dichas aproximaciones se relacionan entre sí, pero sólo para facilitar el análisis se optó identificar las unidades de observación descritas.

Luego se hará un breve repaso sobre posturas teóricas de la descentralización respecto a América Latina; se hará una distinción entre descentralización y regionalización; y finalmente, con el afán de evaluar alcances reales de un proceso como éste, se hará un recuento sobre las expectativas que generalmente se deposita en la descentralización, contrastándolo con algunos resultados observados.

### 3.1.A APROXIMACIÓN POLÍTICA

"Antes de que el Estado-nación se transformara en el foco de las ideas democráticas, la teoría política insistía que la unidad más apropiada para el gobierno republicano y democrático era la ciudad-Estado" (Mardones, 2008b, p. 44), donde a menor cantidad de ciudadanos, mayor influencia tendría cada uno de ellos en la toma de decisiones.

Sin embargo hay que remontarse a 1831 para atender los incipientes pasos del primer gran aporte académico-político en materias de descentralización. Durante ese año y por alrededor de 10 meses, Alexis de Tocqueville recorrió Nueva Inglaterra y parte del actual territorio canadiense junto a Gustave de Beaumont, a solicitud expresa del gobierno francés, para estudiar el sistema penitenciario norteamericano. Esa travesía abrió nuevos campos de análisis y, en el caso de Tocqueville, despertó un especial interés en estudiar la democracia representativa. Cuatro años más tarde publicó *De la démocratie en Amérique*, obra en la que consagra la idea de que el modelo descentralizado de organización es el más adecuado en el marco de una democracia.

En su viaje por Nueva Inglaterra Tocqueville observó cómo gran parte de las necesidades cotidianas eran resueltas a nivel comunal, sin necesidad de intervención de los condados ni del Estado, los que se abocaban a asuntos legislativos y materias estratégicas de rango regional y nacional, respectivamente.

Para Tocqueville (2002) en un contexto democrático la soberanía reside en el pueblo, por lo tanto cada persona es portadora de tal soberanía y es capaz de autogobernarse. Sin embargo, los individuos deben obedecer a la sociedad, no por ser un eslabón inferior a ésta, sino por la utilidad que significa estar bajo un poder regulador. La forma más natural de organizar tal poder regulador sería la comuna, donde cada individuo tiene la posibilidad de participar directamente, tomando decisiones en base a las mayorías y escogiendo a sus autoridades directamente. Para Tocqueville, es en este contexto donde cada persona podría ejercer su derecho de autogobierno.

Pese a esta temprana alusión a la descentralización, los estudios teóricos y empíricos al respecto comenzaron a abundar desde la década de 1950 con un fuerte énfasis en materias económicas, como se verá en el próximo apartado. Dos décadas más tarde, y desde un prisma político, William Riker (1975) aborda el concepto de federalismo, definiéndolo como un diseño de organización

descentralizado del Estado, en el que las tareas se dividen entre el gobierno federal y los constituyentes, cada uno con competencias sobre las cuales son los decisores finales. Robert Dahl (1986) agrega que algunas de estas competencias son de exclusiva responsabilidad de gobiernos locales, quedando fuera del alcance de la federación, así como también otros asuntos son de exclusiva responsabilidad de la última, dejando a los gobiernos constituyentes sin facultades para abordarlas.

Daniel Elazar (1987), por su parte, establece que el federalismo nace tras la necesidad de las comunidades por asociarse en torno a objetivos e intereses comunes, generando una alianza limitada hacia tales ámbitos de acción y respetando la heterogeneidad de sus constituyentes. En un modelo unitario, advierte Elazar, la descentralización no es producto de los acuerdos básicos y naturales de la alianza, sino que está a la libre elección del gobierno central. De ahí que en un Estado unitario la descentralización se refleja en una estructura jerárquica, mientras que en uno federal en una figura de grandes y pequeñas áreas de decisión política. Además, agrega que la estructura federal no es algo fijo, sino más bien una práctica, por lo que se puede observar países que formalmente sean unitarios o federales, pero que en la realidad se comporten como lo contrario. Sobre esta misma línea Falletti (2005) agrega que la estructura de la organización política de las naciones es un proceso de continua reforma, que la dicotomía centro - periferia va evolucionando para uno u para otro de acuerdo a las circunstancias, situación que aplica tanto para países unitarios como federales.

En definitiva, la descentralización se observa más bien como un régimen de organización política de un Estado, generado ya sea por una alianza entre gobiernos constituyentes o por decisión de un gobierno central -por lo que aplica tanto para naciones de estados federales como unitarios- que se caracteriza por un constante proceso de negociación entre los representantes del poder central y los subnacionales (Mardones, 2008b).

### **3.1.B APROXIMACIÓN ECONÓMICA**

La descentralización comenzó a despertar interés a partir del problema de la eficiencia en la asignación de servicios públicos. Paul Samuelson (1954) establece que la provisión de servicios públicos que realiza el Estado no es hacia preferencias individuales de sus habitantes, sino que a una agregación de éstas. Esto genera un problema de eficiencia, más aún al contrastarlo con el ámbito de los bienes privados, donde el mercado sí puede dar respuestas individualizadas. Charles Tiebout (1956) agregó que dicho problema de eficiencia se reduciría cuando tales

servicios públicos sean provistos de manera descentralizada. Ahí surgió el concepto de 'votar con los pies', donde los ciudadanos escogerían la localidad de residencia de acuerdo a la que mejor satisfaga sus preferencias y necesidades.

En 1972 Wallace Oates publicó *Fiscal Federalism*, donde demuestra que un modelo descentralizado de organización del Estado representa multiplicidad en la unidad. Esto quiere decir que puede entregar unidad cuando y donde ésta sea necesaria, pero a la vez garantiza variedad e independencia cuando y donde la unidad no sea esencial. Oates asegura además que uno de los problemas teóricos fundamentales del federalismo fiscal es la articulación de los distintos niveles de gobierno para la provisión de los bienes públicos, esto porque las demandas no necesariamente deben coincidir con las unidades territoriales de la división político administrativa, además de que no existiría tal unidad con un tamaño óptimo debido a que éste sería definido por cada bien o servicio público en particular (1972). Debido a todo ello, se crean externalidades positivas y negativas que necesariamente deben ser compensadas. Sin embargo y asumiendo esta imperfección, los límites jurisdiccionales locales serían más eficientes que los nacionales para satisfacer las demandas territoriales.

Vale decir que el federalismo fiscal ha sido un término poco afortunado a juicio del propio Oates, toda vez que el nombre sugiere una directa y casi única relación con aspectos presupuestarios, cuando su objeto apuntaba a un conjunto de asuntos relacionados con una estructura vertical descentralizada (Finot, 2001).

De manera complementaria y reforzando la postura del federalismo fiscal, que establece que un modelo descentralizado de la administración pública es más eficiente para la provisión de bienes y servicios públicos, surge el denominado *Public Choice*. Dennis Mueller (1979, 1984) demostró mediante el análisis de la opinión pública que la búsqueda del interés individual no es suficiente para alcanzar el óptimo que pregonaba la economía clásica (la economía se autorregularía si se dejara actuar de manera libre la oferta y demanda de mercados, llegando a estipular las condiciones de competencia perfecta en el Óptimo de Pareto). Mueller advierte que para que la compra-venta de bienes sea factible es indispensable contar con acuerdos previos, garantizando así que se cumplan las regulaciones y requisitos en el marco de la competencia. Por el contrario, de maximizar exclusivamente los intereses particulares, el incentivo para buscar formas alternativas al intercambio para adueñarse de bienes, como por ejemplo robar, sería significativamente alto. Así cada persona podría consumir y producir menos ya que parte importante de su tiempo y esfuerzos los invertiría en proteger sus bienes.

De ahí que los bienes públicos no pueden ser soluciones competitivas, sino que cooperativas, ya que en sociedad éstas resultan más eficientes. Estos acuerdos previos tienen un costo asociado que es repartido en la sociedad, mediante impuestos.

Ahora bien, todos los individuos pagan por tales acuerdos sin necesariamente guardar proporción con el directo uso de ellos. Por lo mismo, los bienes públicos se constituirían como una segunda mejor alternativa, después del mercado que seguiría siendo más eficiente, donde cada persona paga directamente de acuerdo a su preferencia personal.

Si bien se reconoce que los acuerdos sin intervenciones de terceros serían más eficientes, cuando se está enfrente de grupos sociales grandes, dinámicos y con necesidades y características heterogéneas, tal como ocurre en la realidad, se requiere de un proceso de representación política y de una administración pública, con normativas y procedimientos altamente complejos que reflejen las preferencias de los ciudadanos.

Una situación ideal para ello es que cada individuo tuviera acceso a la información sobre los costos que implican cada una de las opciones de bienes y servicios públicos que el Estado pueda proveer, para así poder decidir. Este ideal está más cercano a lograrse en el plano local, de ahí el modelo *Local Public Choice*. Campbell, Silverman y Brakarz (1991) configuran un modelo de opción pública local donde la asignación de recursos para bienes y servicios públicos –generada mediante contribuciones locales– es producto de una decisión colectiva dentro de los marcos presupuestarios. En este contexto, los candidatos políticos presentarían sus programas y así también su política tributaria; y, por otra parte, los votantes escogerían de acuerdo a ambas variables.

Otra contribución en la línea del federalismo fiscal, como método de estudio en los procesos de descentralización, ha sido el modelo principal-agente. Surgió como un estudio que analizaba relaciones entre empresas donde una es agente y otra tiene un rol más central (Levinthal, 1988), pero luego la metodología fue replicada por David Heymann (1988) hacia el ámbito público, concretamente en el caso de gobiernos centrales que entregan amplia discrecionalidad a gobiernos subnacionales para que éstos provean servicios públicos. En este contexto es el gobierno central el que define una política pública pero considera que es más eficiente que se operacionalice de manera descentralizada, mediante los gobiernos locales.

Derivado del federalismo fiscal también está el neo institucionalismo, cuyo máximo referente es Douglas North (1990). North afirma que es indispensable la existencia de un convenio social para que el mercado funcione adecuadamente. Tal convenio debe ser previo, obligatorio y tiene que identificar los mecanismos para que se pueda cumplir. Es así como el neo institucionalismo se centra en las normas y procedimientos –conceptualizadas bajo el término de instituciones-, argumentando que ellas son vitales para el crecimiento económico y el desarrollo.

Para North, las instituciones son las 'reglas del juego', mientras que los jugadores son los ciudadanos, agrupados en organizaciones o 'equipos' que velan por sus intereses. Así, el desarrollo depende no sólo del relacionamiento entre empresas o entre órganos de Estado según su distribución vertical (modelo principal-agente), sino que más bien del relacionamiento entre todos los equipos, sean económicos, políticos o sociales. Independiente de si las instituciones (normas y procedimientos) son formales o informales, lo decisivo es cuán respetadas son por los equipos. Mientras más lo sean, mayor será el perfeccionamiento de las interrelaciones de organizaciones, y así también serán menores los costos de transacción.

El neo institucionalismo ha dado paso a los estudios de distritos industriales y de desarrollo territorial. Uno de ellos es el interesante caso italiano, abordado por Robert Putnam en *Making Democracy Work* (1993). Putnam analiza por qué las regiones del norte de Italia tienen un desarrollo muy superior a las del sur, pese a que el proceso descentralizador seguido por el país fue igual para todo el territorio. Su investigación determinó que el factor clave fue lo que denominó 'capital social', entendiéndolo como la capacidad de las personas y organizaciones de crear y desarrollar soluciones cooperativas a sus problemas y necesidades. Años más tarde, Durston (Durston, 1999) demostró que dicho capital social no sólo puede ser reflejo de un largo proceso de acumulación, sino que también puede ser creado donde los niveles de cooperación horizontal aún son muy recientes. Por último, Walter Stöhr (1990) permite hacer la relación directa entre capital social y el contexto introducido tras la globalización, al entender que la competitividad no es sólo entre compañías y países, sino que también entre localidades. Por lo tanto, mientras éstas tengan mayores opciones de soluciones cooperativas de manera transversal, respetando las instituciones y en consecuencia reduciendo los costos de transacciones en sus procesos de producción, en mejor pie podrán estar al momento de competir en el mundo globalizado.

### **3.1.c DESCENTRALIZACIÓN COMO REFORMA POLÍTICO ADMINISTRATIVA**

Rondinelli, Nellis y Cheema logran agrupar las aproximaciones politológicas y económicas tradicionales del concepto descentralización bajo un mismo enfoque. La problemática que observaron en países en vías de desarrollo fue la siguiente: parte importante del gasto público está orientado a la provisión de servicios públicos, sin embargo los gobiernos centrales muestran carencias notorias para proveerlos de manera equitativa y eficiente, por lo que los gobiernos locales, empresas y organizaciones no gubernamentales tendrían que necesariamente jugar un rol más activo.

Es así como llegan a definir descentralización como la transferencia para la planificación, gestión, recolección y asignación de fondos desde el gobierno central hacia: (a) unidades ministeriales territoriales, (b) unidades o niveles subordinados al gobierno; (c) autoridades o corporaciones semi-autonómicas; (d) autoridades regionales o funcionales; (e) u organizaciones no gubernamentales privadas o voluntarias (1983, p. 13). Asimismo, sostienen que la descentralización se puede categorizar en cuatro tipos:

- Desconcentración: es la transferencia de autoridad o responsabilidad desde el gobierno central a oficinas territoriales.
- Delegación: es la transferencia de responsabilidades de gestión sobre funciones específicamente definidas y controladas por el gobierno central a organismos que están fuera de éste o bajo dependencia indirecta (por ejemplo, empresas públicas y universidades estatales).
- Devolución: es la creación o fortalecimiento (financiera o legalmente) de unidades de gobierno subnacionales que se caracterizan por ser independientes y autónomas del gobierno central, el que frecuentemente sólo tiene supervisión indirecta sobre ellas.
- Privatización: es la transferencia de responsabilidades hacia empresas privadas u organizaciones voluntarias. La venta, las concesiones y licitaciones son modelos de este traspaso.

Esta tradicional definición, ampliamente aceptada durante los años 80, parece no ser suficiente para estudiar procesos de descentralización en la actualidad: primero, porque no hace diferencia en aquellas competencias que conllevan decisiones locales de aquellas donde los gobiernos subnacionales son ejecutores de decisiones tomadas por el centro, aspecto fundamental para entender los niveles de

discrecionalidad y autonomía con los que los niveles local y regional podrían actuar (Finot, 2001); segundo, porque ya no genera consensos académicos debido a que está estrechamente ligada a la modernización del Estado sin tomar la descentralización como un fenómeno independiente a éste (Mardones, 2008b); y, tercero, porque en la actualidad sólo el concepto de 'devolución' se asimila a la descentralización como tal (Mardones, 2008b).

Eduardo Palma y Dolores Rufián (1989) hacen una importante distinción al separar los conceptos de descentralización, desconcentración y delegación: a diferencia de la conceptualización anterior, los últimos dos ya no son parte del primero. Los tres son definidos como una transferencia de competencias, hacia entes electos democráticamente y que actúan de manera autónoma, en el caso de descentralización; hacia entes descentralizados que responden al gobierno central que delega dichas competencias, en el de delegación; y hacia funcionarios designados por el gobierno central y sin autonomía, en el caso de la desconcentración.

Palma y Rufián enfatizan que transferir competencias hacia autoridades designadas es una simple desconcentración burocrática. Si bien desde un punto de vista normativo la transferencia de estas competencias es en estricto rigor un acto de descentralización, establecen que lo fundamental es la dimensión política, lo que involucra la posibilidad de los territorios de escoger democráticamente a sus autoridades y que éstas ejerzan sus funciones de manera autónoma.

Respecto a la privatización vale hacer algunos alcances. Christian Von Haldenwang (1990) sostiene que la descentralización no sólo puede ser aplicable al ámbito político, sino que también a dos áreas clave de la gestión pública: la administrativa y la económica. De ahí, que establece que existirían tres tipos de descentralización: política, administrativa y económica. Tal categorización resulta útil, ya que de aceptar que el término descentralización implica transferir poder, en cualquiera de sus tipos y formas, parecería correcto hablar de descentralización política, administrativa o económica (Boisier, 2007; Finot, 2001).

Sobre esta última, Von Haldenwang incluye el concepto de desregulación como una forma de descentralización económica, ampliando el antiguo término de privatización que por su naturaleza es bastante más estricto. Boisier (2007) agrega que la privatización tiene el potencial de constituirse como una forma de descentralización, toda vez que permite que se introduzca un nuevo actor que tome decisiones de manera independiente, aunque reconoce que en la práctica esto no



siempre sucede. Ello aumentaría la descentralización en el sistema económico, de acuerdo a las posturas de la economía clásica.

Finot (2001), por otro lado, hace una distinción entre la producción y la provisión de bienes públicos, estableciendo que en la descentralización de la gestión pública lo que importa es lo segundo. Por lo tanto, a juicio del autor, un cambio en la propiedad de quien produce el bien no es relevante, como sí lo sería el cambio de propiedad de quien participe en los procesos de asignación de tales servicios. Este proceso lo categoriza como descentralización económica.

Sin embargo, este trabajo de investigación rescata el rol fundamental que juega la dimensión política en la descentralización, tal como lo destacaran Palma y Rufián. En efecto, ya desde ese trabajo se descartó la privatización como un modelo de descentralización debido que los receptores de las competencias transferidas deben ser sólo órganos del Estado, con o sin autonomía (Palma & Rufián, 1989). Si bien tanto en la descentralización como desconcentración y delegación el Estado externaliza funciones y competencias de su responsabilidad hacia otros órganos, sigue manteniendo el control de éstos, ya sea en la producción y/o provisión de los servicios públicos. Mientras, la privatización implica una completa renuncia a, al menos, el primero de ellos, dejándolo en manos del mercado y no de un organismo público. O'Neill (2005) reduce el campo de acción 'económico' al concepto de descentralización fiscal, refiriéndose a la capacidad que tienen los gobiernos subnacionales con autoridades electas democráticamente para decidir de manera autónoma sobre sus gastos y para imponer sus propios tributos.

En la actualidad, a nivel académico ha crecido un consenso sobre el concepto de descentralización –al cual se adhiere esta tesis– que apunta a las posturas expuestas por Falleti (2005) o Rodden (2004), definiéndose como un proceso de políticas públicas que en su conjunto traspasan responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central a los subnacionales, estos últimos dotados de autonomía. Esta definición marca tres aspectos de relevancia: se trata de un proceso independiente a situaciones políticas, administrativas o fiscales concretas del Estado en un momento determinado; se excluyen las privatizaciones y desregularizaciones debido a que los receptores de las transferencias son unidades de gobiernos subnacionales; y acentúa el carácter autónomo de dichos receptores, respondiendo prioritariamente a la ciudadanía sub-nacional. Según la descripción de Falleti (2005), se distinguen tres tipos:

- Descentralización política: es el grupo de reformas constitucionales y electorales para abrir espacios de representación política subnacional, con el objetivo de otorgar autoridad política, mediante elecciones, a actores subnacionales sin dependencia del gobierno central. Esto permite que los representantes electos respondan a su ciudadanía territorial y no a las directrices emanadas del centro, lo que alimenta la creación de mecanismos de rendición de cuentas y diversas herramientas de participación ciudadana, que escapan de la descentralización política como tal. Como sostienen Bresser-Pereira y Cunnil (1998), se terminan traspasando desde el gobierno central ciertas responsabilidades a esferas públicas que no son tradicionalmente parte del Estado. Sin embargo esto último no se considera en el presente estudio ya que se entiende que, si bien los procesos de profundización de la participación ciudadana y de descentralización pueden estar estrechamente relacionados y alimentándose constantemente de manera mutua, son paralelos e independientes entre sí.
- Descentralización fiscal: se refiere al grupo de políticas públicas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Puede asumir distintas fórmulas o mecanismos, como las transferencias fiscales desde el gobierno central, la creación de impuestos subnacionales o la delegación de la autoridad impositiva a autoridades de este nivel. Consecuentemente, ello también se relaciona con la autonomía fiscal del gasto de los gobiernos subnacionales.
- Descentralización administrativa: es la transferencia de la gestión y administración de políticas y servicios públicos nacionales a gobiernos subnacionales, como por ejemplo salud, educación o vivienda. Esta transferencia debe implicar la posibilidad de que a ese nivel se desarrolle un proceso de toma de decisiones de la política pública en concreto (con un relativo nivel de autonomía, respetando las condiciones y estándares nacionales con que dicha política se descentraliza), además de supervisar su desarrollo e incluso financiarla (esto último, de mano con la descentralización fiscal). Este concepto apunta a lo que Boisier (2007) define como descentralización operativa, donde los gobiernos subnacionales deciden qué, cuánto y con qué recursos hacer la provisión de bienes públicos, previamente decididos desde el gobierno central. La descentralización administrativa se diferencia de la desconcentración principalmente por la autonomía que caracteriza al primer concepto. La

desconcentración responde a una lógica weberiana de burocracia que “intenta hacer al nivel central más gobernable y efectivo a través de una organización piramidal y jerárquica, lo que no significa empoderar a los niveles subnacionales en la toma de decisiones y el control ciudadano” (Mardones, 2008b, p. 47).

### **3.1.D SOBRE LA REGIONALIZACIÓN**

No es propósito de esta investigación hacer un desarrollo teórico conceptual detallado de los términos región y regionalización, sin embargo sí se ha considerado pertinente hacer una breve definición con el afán de diferenciarlo del concepto de descentralización. Esto, debido a que en el lenguaje común del mundo político chileno se ha tendido a utilizar los términos regionalización y descentralización prácticamente como sinónimos. Sin ir más lejos, al momento de terminar esta tesis se encontraba en el Congreso un proyecto de ley titulado ‘Profundizando la regionalización del país’ (boletín 7.963-06), el que contempla una serie de modificaciones más bien administrativas de los Gobiernos Regionales y un interesante mecanismo de traspaso de competencias a solicitud de éstos, permitiendo que funciones que históricamente han sido abordadas por el gobierno central, en el futuro sean parte de las atribuciones subnacionales (principalmente un refuerzo a la descentralización administrativa). En el proyecto de ley no existe ninguna alusión a un eventual cambio en la división político administrativa del país, ya sea mediante el cambio de límites regionales ni por la supresión o creación de regiones. Sin embargo, el proyecto lleva por nombre ‘regionalización’.

La discusión teórica respecto al concepto región es de larga data, con una fuerte influencia por la escuela francesa. Los primeros indicios surgen contra la consigna de la nación única e indivisible, propia de la Revolución. De ahí en más ha existido un largo recorrido que dejó de comprender a la región como una mera división con fines administrativos, llegando incluso a homologarla con el concepto de territorio (Claval, 2006).

Un consenso actual sobre región orbita en torno a una definición como la de Pierre George y Fernand Verger: “una porción de espacio que tiene una unidad por sus características físicas, un pasado histórico con capacidades económicas y eventualmente con una voluntad orgánica del Estado” (2006, p. 362). Sergio Boisier va incluso un paso más allá, agregando que “una región es cualquier recorte del territorio que posee en su interior todos o gran parte de los factores causales

del desarrollo, contemporáneamente entendido” (2007, p. 43), considerando un trasfondo que considera variadas disciplinas.

En consecuencia esta investigación entiende que una región es una porción del territorio, relativamente homogéneo y caracterizado, al menos y sin ánimo taxativo, por aspectos geográficos, históricos, culturales, sociales y económico-productivos. Desde una perspectiva de Estado esta región se crea con su delimitación, otorgándole funcionalidad político administrativa. Bajo ese contexto y siguiendo la propuesta de George y Verger (2006), la regionalización es un proceso de delimitación de tales regiones con el objeto de orientar la gestión del territorio, de acuerdo a un conjunto de características, necesidades y finalidades propuestas por cada país.

Así, sobre la delimitación regional generada tras un proceso de regionalización, que debería incluir las características descritas, se pueden construir otros procesos del ámbito político administrativo, como la desconcentración y descentralización del Estado, desplegado las autoridades e instituciones en el territorio de acuerdo a las regiones creadas (e incluso en particiones más pequeñas que la componen).

### **3.1.E LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y SUS ALCANCES**

En América Latina la descentralización, como reforma político administrativa, cobró una notoria relevancia en la década de 1980, fuertemente ligada a los procesos de restauración democrática, después de periodos dictatoriales. Jordi Borja (1987), uno de los autores con mayor influencia en materias de descentralización en la región, sindicaba que ésta era una solución progresista que ampliaba el campo de los derechos y las libertades, que integraba a sectores excluidos del ámbito político y que potenciaba los mecanismos de control y participación ciudadana. Así, los diseños de los nuevos estados tras años de autoritarismo debían ser modernos, democráticos y pluralistas, considerándose que necesariamente tendrían que tener un rostro descentralizado (Mascareño, 2008). Es por ello que el proceso de descentralización comenzó con una fuerte motivación política, que dentro de sus expectativas contemplaba mejorar la asignación de bienes y servicios públicos, potenciar los mecanismos de rendición de cuentas y fomentar la participación ciudadana (Daughters & Harper, 2006); además de abrir un abanico más amplio de pluralidad y representatividad territorial (Restrepo, 2006).

A ello Finot (2001) agrega que la descentralización parecía especialmente apropiada para aproximarse a otros dos objetivos clave de los estados democráticos: mejorar

la competitividad (aspecto económico) y reducir los índices de pobreza y mejorar la equidad (aspecto social). Sobre lo primero, la descentralización mejoraría la asignación de bienes y servicios públicos, descongestionaría la administración pública y generaría mayor control del gasto público gracias a los procesos de participación ciudadana; mientras que respecto a lo segundo, la descentralización sería propicia para redistribución territorial de los servicios y bienes públicos, además de facilitar la focalización de políticas contra la pobreza.

En la misma línea Boisier (2007) manifiesta que la descentralización en América Latina no sólo se desarrolló bajo el alero de la legitimación de los nuevos procesos democráticos, sino que también fue una respuesta a la inserción en el ámbito internacional globalizado. Para el autor, la revolución científica y tecnológica, además de generar nuevos ámbitos de competencia, permite la deslocalización de la producción, lo que sumado a las tendencias privatizadoras y a la creciente demanda para mayores espacios de autorrealización, confluiría a un mayor impulso descentralizador en la región.

Este contexto, desde luego, fomentó la proliferación de un amplio abanico de características que convirtieron a varios países en casos únicos de interesante análisis. Los contextos políticos, características institucionales, demográficas, geográficas, étnicas y productivas, entre otras, implicaron que cada país siguiera su propio camino, traducándose en diferencias de sus divisiones administrativas, mecanismos de elección de autoridades subnacionales, diseños de gobiernos locales e intermedios y modelos para dotarlos de recursos, entre otros.

En ocasiones, las grandes reformas descentralizadoras que llamaban a revolucionar el modelo de administración pública y la relación de poder entre el centro y la periferia, quedaron en cambios meramente formales que en la práctica no modificaron sustancialmente el diseño anterior o, al menos, no lograron satisfacer las altas expectativas creadas en la ciudadanía. Los gobiernos centrales siguieron tomando las grandes decisiones, se transfirieron escasas competencias a nivel subnacional y se atribuyeron recursos a los gobiernos locales e intermedios cuyos gastos están altamente condicionados por el centro.

Ahora bien, ¿para qué descentralizar? Desde luego la descentralización no es un fin en sí mismo, sino que se ha propuesto como un medio para alcanzar otros objetivos. En efecto, a la primera oleada descentralizadora de los años 80 en América Latina se le atribuyeron las altas expectativas ya descritas. Sin embargo parte importante de dichos objetivos no se han conseguido en la región, quedando

"la sensación que la descentralización no ha logrado generar los procesos de inclusión política, social y económica que se esperaban" (Montecinos, 2005b, p. 84). Además de esta insatisfacción, la crisis generalizada de la segunda mitad de la década de los 90 forzó un cambio de enfoque, en lo que Gómez Sabaini y Jiménez reconocen como la segunda ola de políticas descentralizadoras. "No se priorizaron los regímenes de coparticipación de impuestos (habitualmente de libre disponibilidad), como en los años anteriores, sino que se dio preferencia a canalizar los recursos federales a los gobiernos subnacionales para educación y salud, fortaleciendo los mecanismos de transferencia con asignación específica" (2011, p. 15). En este periodo los gobiernos latinoamericanos abandonaron las pretensiones de equilibrio territorial, al menos como principal meta, para darle espacio al objetivo de garantizar una igualdad de oportunidades que promoviera el desarrollo territorial, donde la profundización de desequilibrios se transforma en un resultado esperable (Cuervo, 2012). En efecto, se priorizaron políticas nacionales neutras que alentaban el desarrollo económico y competitividad territoriales.

Ya en el siglo XXI resurgió el interés por problemáticas regionales, como territorios diferenciados unos de otros, influenciado fuertemente por la cada vez mayor visibilidad de las diversidades étnicas y culturales (Cuervo, 2012). Incluso en países como Bolivia, Ecuador o Colombia, dichos grupos gozan de reconocimiento constitucional, entregándoles la posibilidad de que dichos territorios se rijan autónomamente por administraciones especiales. Así, "las ideas de descentralización político territorial vuelven a estar en boga ya que constituyen herramientas poderosas para identificar los recursos locales existentes y facilitar la concertación estratégica entre los actores del territorio" (Rufián, 2009, p. 12).

En resumen, al observar la literatura se repiten, con distintos énfasis según los periodos específicos de cada país, objetivos generales de la descentralización que apuntan hacia fortalecer la democratización, fomentar participación ciudadana, acercar el Estado a la gente, hacer más eficiente la provisión de servicios e inversiones públicos, reconocer las diversidades territoriales internas, fomentar el desarrollo de los territorios y disminuir los desequilibrios producidos en ellos, entre otros.

Hace dos décadas Carlos de Mattos se preguntó: "¿Cómo una reforma de tipo político-administrativo puede lograr tan profundas transformaciones en las bases estructurales de un ámbito nacional donde imperan un conjunto de determinaciones y condicionamientos cuya gravitación hasta ahora apuntado en otra dirección?"

(1990, p. 52), poniendo en claro entredicho gran parte de las aspiraciones depositadas en los procesos de descentralización.

Una serie de estudios empíricos llama a ser cautos al respecto, dado que a modo general los resultados son tan amplios y controvertidos, como la cantidad de casos y metodologías utilizadas para su investigación, por lo que cuesta encontrar evidencia clara y contundente. Leonardo Letelier (2012) realiza un exhaustivo resumen de ellos. A continuación se exponen algunos de los que estudian alguna vinculación entre descentralización y desarrollo (en una amplia acepción de la palabra).

Por ejemplo en Colombia, Bonet (2006) concluye que el proceso de descentralización experimentado por el país desde la Constitución de 1991 profundizó las brechas y disparidades entre departamentos, gatillado por la escasa eficiencia de los recursos a nivel subnacional, la debilidad institucional y la inexistencia de instrumentos redistributivos. Zhang (2006) demostró que los gobiernos locales chinos, que fiscalmente dependían del gobierno central, desaceleraron su crecimiento una vez comenzado el proceso de descentralización implementado por el gobierno en los años 90. Tras un estudio *cross country* que consideró 26 países, Rodríguez-Posé y Ezcurra (2009) llegaron a la conclusión que la descentralización fiscal genera mayor desigualdad territorial en países de ingresos bajos.

Por el contrario, Neyapti (2006) concluye que la descentralización mejora la equidad territorial, siempre que existan condiciones de gobernanza apropiadas. En la misma línea, un estudio de Huther y Shah (1998) muestra una alta correlación positiva entre descentralización y un índice de buena gobernanza, construido en base a una serie de indicadores, aunque De Mello y Barenstein (2000) advierten que ello sólo ocurre en aquellos países con altos grados de descentralización fiscal y donde los presupuestos de gobiernos subnacionales dependen principalmente de transferencias. Bjørnskov, Drehe y Fischer (2007) concluyeron que la descentralización de los ingresos y gastos públicos tienen un efecto positivo sobre la percepción del bienestar, en base a una encuesta aplicada a más de 60 mil personas en 66 países. Para el caso de Albania, Alderman (2002) demuestra que la descentralización beneficia el acceso a información que requiere la administración pública para la toma de decisiones. En Suecia, Lundin y Skedinger (2006) examinaron cómo la descentralización política es propicia para facilitar estándares de equidad, a través de un estudio a programas para promover el empleo en 25 municipios.

A nivel de la prestación de servicios sociales claves para cualquier país, como educación y salud, los resultados son disímiles. Respecto al primero existe cierta evidencia de que la descentralización genera un efecto positivo en la mejora de la calidad (Lindaman y Thumier, 2002; Kristiansen y Pratinko, 2006; Barankay y Lockhood, 2007; Falch y Fischer, 2012) y en el aumento del gasto (Busemeyer, 2008; Faguet y Sánchez, 2007). Sin embargo en salud la evidencia es más controversial: si bien variados estudios muestran razonables impactos positivos entre descentralización e indicadores de calidad (Hitiris y Nixon, 2001; Enikolopov y Zhuravskaya, 2007; Jiménez-Rubio, 2011; Uchimura y Juttin, 2009); Kristiansen y Santoso (2006) advierten que la descentralización –y privatización- ha impactado negativamente en los mecanismos de rendición de cuentas, en la calidad de la atención en salud y en la exclusión de ciertos sectores más vulnerables de la población, generando problemas de inequidad; mientras que un estudio de Montero-Granados, Jiménez y Marín (2007), concluyen que no se observa convergencia en España entre descentralización e indicadores de calidad de la salud tras la reforma de 1981.

Desde la perspectiva descentralización y crecimiento económico los resultados parecen ser más diversos aún. Letelier (2012) reúne un total de 20 estudios recientes, tanto del tipo *cross country* como estudios de caso por países que buscan comprender el impacto que los procesos de descentralización fiscal han tenido en el crecimiento económico de los territorios y países. La mitad de ellos entrega resultados que el autor categoriza como inciertos, nulos o incluso negativos, mientras que una buena parte de los catalogados como positivos advierte la necesidad de diversos condicionantes.

La variedad de resultados depende de una serie de decisiones metodológicas. Entre ellas, la conceptualización (qué se entiende por descentralización, desarrollo, crecimiento, bienestar, etc), la selección de metodologías y técnicas de investigación social, de variables dependientes e independientes, de casos de estudio, la disponibilidad de datos, la confiabilidad de éstos y un largo etcétera. Pese a que en este capítulo ya se ha definido gran parte de ello para la presente investigación, no es propósito de este apartado entrar a comparar metodológicamente los estudios recientemente citados, sino de erigir la necesidad de mantener una postura más bien escéptica sobre la serie de impactos –o quizás aspiraciones- que se suelen depositar en los procesos de descentralización.



### 3.2 DESARROLLO REGIONAL

Las primeras aproximaciones sobre el concepto de desarrollo<sup>16</sup> están altamente ligadas al del crecimiento económico. La afirmación de Pablo Bustelo (1992, p. 32) es bastante gráfica al respecto: "En la literatura del desarrollo de primera generación, el desarrollo económico equivalía a crecimiento económico. De hecho, el primer libro importante sobre desarrollo de los pioneros se titulaba *La teoría del crecimiento económico*<sup>17</sup>. Por crecimiento económico se entendía normalmente el incremento sostenido de la renta real total o per cápita".

En efecto, históricamente el enfoque económico ha predominado a la hora de teorizar y realizar estudios empíricos cuando se habla de desarrollo. Sin embargo, incluso antes de que Lewis publicara el citado libro, se puede apreciar la estrecha relación entre crecimiento económico y desarrollo. En 1911 Joseph Alois Schumpeter publicó *Teoría de Desarrollo Económico*, en el que entendía que el desarrollo correspondía a una serie de ajustes que llevaban a un sistema económico a un nivel superior, cuyo motor era el rol de los empresarios y la innovación. Otra interpretación del desarrollo corrió por cuenta de los economistas soviéticos, que en los años veinte consideraban que éste era proporcional a la inversión de bienes en equipo, aspecto que inspiró a la corriente que se conoce como fundamentalismo del capital, que tuvo amplia aceptación entre los años cincuenta y fines de los ochenta.

Sin embargo hay que esperar hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial para constatar el nacimiento de lo que Alvin So (1991) define como 'escuelas del desarrollo', es decir el conjunto de teorías y aportaciones no sólo económicas, sino que también desde el mundo de las investigaciones sociales, que en su conjunto generan una corriente de pensamiento en torno al fenómeno del desarrollo. Primero, porque tras 1945 Estados Unidos terminó fortalecido, transformándose en una potencia mundial, en contraste con la Europa occidental que quedó completamente devastada; segundo, porque en contraposición se erigió la Unión Soviética, cuya ideología se expandió a Europa oriental, China y Corea, entre otros; y tercero, por la casi total desintegración de las colonias europeas en África, América Latina y Asia, generando nuevos estados. Estas transformaciones mundiales de alto impacto impulsaron que, desde el punto de vista del desarrollo,

---

<sup>16</sup> Para hacer una revisión bibliográfica con el objeto de llegar a una definición de desarrollo aplicado a una porción de territorio, como lo es el regional, indudablemente primero se requiere indagar sobre el concepto de desarrollo a modo genérico.

<sup>17</sup> The Theory of Economic Growth, por W. A. Lewis, publicado en 1955.

las grandes potencias buscaran imponer sus posturas tratando de ampliar sus territorios de influencia y, por otro lado, países del subdesarrollo indagaran –o se resignaran a aceptar- modelos a seguir para promover sus economías.

En el plano académico, ello conllevó a una serie de reflexiones e investigaciones desde distintos ámbitos para nutrir las escuelas del desarrollo, las que se agrupan en: modernización, dependencia, sistemas-mundiales y globalización (So, 1991). Los siguientes cuatro puntos de esta sección los abordarán brevemente, destacando parte de sus principales aportaciones; luego se realizará un repaso sobre los modelos de desarrollo aplicados a regiones u otra porción de territorios subnacionales, con especial énfasis en la escuela de la nueva economía regional y la teorías de desarrollo endógeno; y finalmente, se recogerán las aportaciones de una tendencia relativamente reciente que entiende el desarrollo como un proceso de expansión de las capacidades humanas (comúnmente conocido como desarrollo humano, tras el concepto empleado por el PNUD desde 1992).

### **3.2.A ESCUELA DE LA MODERNIZACIÓN**

Predominante en Estados Unidos, el conjunto de teorías de esta tendencia nace a partir de la década de 1940, alcanzando su mayor vigencia entre el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década del 70, con una fuerte influencia en Europa Occidental, América Latina y algunas economías emergentes, como Corea del Sur, Japón y Taiwán.

La modernización se refiere principalmente a un proceso de reproducción paulatina de una situación de bienestar económico alcanzada por países, los que se constituyen como modelos de referencia. En su versión más clásica liga fuertemente el desarrollo al crecimiento económico (medido principalmente por el PIB per cápita), proclama que el motor de éste se basa en la propagación de capital y tecnología, y tiene una especial atención en replicar el modelo en países subdesarrollados (Bustelo, 1989).

Una de las principales aportaciones en esta línea fue la de Walter Rostow (1978), en el que plantea que todos los países en su proceso de crecimiento deben pasar por cinco etapas hasta llegar a un nivel similar al de los modelos de referencia. La primera etapa es la de la sociedad tradicional, cuya economía es principalmente agraria, de baja productividad y tecnología precaria, mientras que socialmente se caracterizaba por una estructura jerárquica. Luego viene un estado que Rostow

denomina como condiciones previas al despegue, es decir aquellas características que los países deben reunir para avanzar desde una sociedad tradicional a otra más avanzada. Entre esas condiciones destaca la acumulación de capital, los avances en la productividad y la disponibilidad de tecnología. Además supone (1) una adaptación del Estado al dinamismo y diversificación que poco a poco estaría ganando la economía, y (2) que emerjan grupos sociales con valores y anhelos en línea con los cambios generados. Muchos de los países que no logran el desarrollo, a juicio del autor, es porque alguna de estas condiciones previas no son satisfechas, especialmente las ligadas a la falta de capital.

La tercera etapa es el despegue como tal, que consiste en un crecimiento explosivo liderado por ciertos sectores guías, caracterizados por altas tasas de inversión y empleo de tecnología avanzada. Las estructuras políticas y sociales van consolidando los procesos originados en la etapa anterior. El cuarto paso es el del camino hacia la madurez, caracterizado por la expansión de la más alta tecnología disponible hacia el resto de las industrias y recursos, lo que probablemente generará un reordenamiento de los sectores líderes. Este nuevo escenario implicaría cambios estructurales en la sociedad, como la consolidación de la población urbana frente a la rural, la especialización y tecnificación del trabajo, y el aumento del consumo. Finalmente, se llega a la última etapa, la del alto consumo de masas, donde se consolida todo el proceso anterior. Aquí el principal motor de la economía es el sector de servicios, con un especial acento en la importación de bienes que no corresponden a los que satisfacen primeras necesidades. La sociedad se torna en una altamente diferenciada y que, no sólo muestra altos grados de consumo de acuerdo a una alta variedad de preferencias, sino que comenzaría a ir más allá de éste.

Otra aportación corre por cuenta del modelo Harrod-Domar, de corte neo-keynesiano. Propone que el ahorro y la inversión son las formas que permiten la acumulación de capital y, por ende, el desarrollo económico (Bustelo, 1992). En otras palabras, esta teoría establece que la parte de la renta generada que no se utilice para consumo se transforma en un ahorro para el sistema productivo, suma que se utilizaría para la adquisición de maquinarias y bienes para potenciar industrias y actividades más rentables, lo que a su vez tendría un impacto positivo en la producción, la renta y, finalmente, en el PIB. Dado que muchos países en el subdesarrollo tienen niveles de ahorro bajos (y en consecuencia difícilmente podrían superar la segunda etapa de las fases de crecimiento económico de Rostow), la inversión requerida para dar el salto debería ser financiada de manera

externa.

Así, se entiende que el desarrollo es un proceso de construcción progresiva que va dando paso de una sociedad tradicional a otra moderna (de ahí el nombre de modernización) y por tanto tiene una especial atención en replicar tal modelo en países subdesarrollados, tal como fue el caso de América Latina. Esto da luces de algunas características esenciales de la escuela de la modernización: éste es un proceso homogeneizador y que tiende hacia la convergencia de sociedades (Levy, 1967); muestra a Estados Unidos y Europa occidental como los modelos a imitar (Tipps, 1976); es un proceso de largo aliento, inevitable e irreversible (Huntington, 1976).

Neil Smelser (1964) agrega que las sociedades modernas se caracterizan por su diferenciación estructural, es decir una clara definición de roles que cada institución juega en ella. Talcott Parsons, el mayor exponente de la teoría del funcional-estructuralismo, uno de los cimientos de la escuela de la modernización, agrega que el sistema social está compuesto por cuatro subsistemas (biológico, cultural, social y el de personalidad) interdependientes entre sí. Además para subsistir pasan por cuatro imperativos funcionales: la adaptación, al entorno y nuevas necesidades; la capacidad de alcanzar metas; la integración entre los componentes de la sociedad; y la mantención de patrones. Todo esto se condice con la modernización, entendiéndola como un proceso transformativo que introduce un cambio social (So, 1991). Por último y, desde un sentido más político, Coleman refuerza la estructuración diferenciada de las instituciones públicas, la secularización de la política y el aumento de las capacidades de la administración pública y del sistema político en general para responder a una sociedad cada vez más compleja (So, 1991).

### **3.2.B ESCUELA DE LA DEPENDENCIA**

Los antecedentes de la escuela de la dependencia surgen en la década de 1950 con los trabajos agrupados principalmente bajo el alero de CEPAL, donde destacan los aportes de Raúl Prebisch. Parte de estos postulados contemplaba que para el desarrollo de las naciones Latinoamericanas era necesario un papel activo del Estado en las políticas de desarrollo, un énfasis en políticas fiscales frente a las monetarias, priorizar el capital nacional frente al extranjero (permitiendo la entrada de éstos en aquellas áreas detectadas como estratégicas de acuerdo a los planes nacionales de desarrollo), consolidar la industrialización, desarrollar modelos de seguros sociales principalmente en sectores vulnerables de la sociedad (con la

finalidad de que se transformen en unos más competitivos) y proteger la industria nacional, entre otros (Bodenheimer, 1970).

En base a la experiencia ahí acumulada más una fuerte influencia keynesiana, nace la escuela de la dependencia, la que adquiere mayor protagonismo en la década de los 60 y 70, ante el fracaso de la aplicación de la escuela de la modernidad en América Latina, donde persistían altos niveles de subdesarrollo. Marcada por los influyentes trabajos de Andre Gunder Frank, Theotonio Dos Santos y Samir Amin, la dependencia se basaba en el análisis de la relación centro - periferia<sup>18</sup>, donde este último representa a los países del tercer mundo, mientras que el primero se refiere a las potencias.

La dinámica de la relación entre el centro y la periferia funcionaría así: los países del subdesarrollo (periferia) tienen un alto grado de subordinación con las potencias mundiales (centro), las que por el contrario siempre han seguido un camino hacia el desarrollo de manera independiente. Así, la periferia experimenta su mayor crecimiento económico en la medida que sus lazos con el centro están más debilitados (como ocurrió en América Latina en las décadas de 1939 y 40, cuando las potencias enfocaban su atención en salir delante de la Gran Depresión y hacer frente a las guerras mundiales); mientras que en la medida que los países del centro se recuperan de sus respectivas crisis y vuelven a establecer sus vínculos comerciales y políticos con la periferia, éstos nuevamente se sitúan en un estado de subordinación generando deterioros económicos, fiscales e incluso de estabilidad política (Frank, 1969). Dos Santos agrega que la relación centro-periferia está condicionada por la capacidad de generación tecnológica del primero y no tanto por los vínculos financieros, basándose en torno a ello la teoría de la dependencia (1971).

Los nuevos estudios de esta escuela estuvieron encabezados por Nikos Poulantzas, quien acepta que las élites nacionales sí tienen ciertos grados de autonomía relativa respecto al resto de los países, por lo tanto reconoce que existen ciertos espacios, que variarán de acuerdo al nivel de subdesarrollo del país en cuestión y sin desconocer el rol gravitante del centro, en los cuales los grupos de poder tienen la

---

<sup>18</sup> Término que también es empleado en la literatura sobre descentralización, donde centro se refiere a la capital nacional, mientras que periferia a los territorios que no la albergan. Dicho término será utilizado en los próximos capítulos para referirse a la relación entre Santiago (o Región Metropolitana) y el resto del país, pero sin hacer alusión a las teorías de la dependencia.

capacidad de construir una agenda propia en la periferia (1998).

### **3.2.c SISTEMAS MUNDIALES**

Un elemento en común tiene tanto la escuela de la modernización como la de la dependencia: sitúan sus estudios e hipótesis en el marco de un Estado nación. Esto en un contexto en el que el capitalismo estaba tomando nuevas formas, donde condiciones como los mecanismos de comunicación y comercio mundial, las transferencias de conocimiento y el sistema financiero internacional, se convirtieron en fuertes determinantes en el devenir de los países subdesarrollados.

Así lo entendió Immanuel Wallerstein, concluyendo que tales variables han creado una dinámica independiente a nivel internacional, teniendo constantes interacciones con los elementos internos en cada país (1987). El punto central del estudio de Wallerstein son los sistemas sociales, los que pueden ser internacionales o circunscribirse al interior de un país. Los sistemas que albergan mayor cantidad de estudios son los mecanismos financieros, la aplicación y transferencia de tecnología, la productividad y el comercio internacional. Ahora bien, como se trata de sistemas sociales, se reconoce la interdependencia de distintas disciplinas, entre ellas la sociología, la economía y la politología. La escuela de los sistemas mundiales tiende a no concentrarse en el estudio de una de ellas, sino en las interacciones que generan. Bajo este enfoque, las condiciones políticas y sociales de los sistemas tienen un rol tan protagónico como el de las económicas, en la medida en que éstas interactúan impactando en la cotidianeidad de las sociedades y países (Wallerstein, 1987).

Sin ser perteneciente como tal de la escuela de los sistemas mundiales, parte importante de los trabajos posteriores a Wallerstein comenzaron a tener una fuerte influencia de los enfoques neoliberales, dada su hegemonía sobre las perspectivas de la economía del desarrollo en las décadas de los 70 y 80, manteniendo también un rol preponderante en las teorías de la globalización. Ello, porque dos de los máximos fundamentos del neoliberalismo encuentran cobijo: se defiende la efectividad y eficiencia del mercado como el mecanismo óptimo de asignación de recursos, en contraposición a la intervención del Estado; y se recomienda la plena participación de las economías nacionales en el comercio internacional, limitando las políticas proteccionistas (Bustelo, 1992).

Los modelos neoliberales veían en la desigualdad económica importantes incentivos para la generación de emprendimientos, respaldaban las operaciones de mercado

con la más mínima intervención estatal y comprendían que el comercio internacional conlleva beneficios mutuos (Hunt, 1989). Es bajo esa línea que se genera toda una batería de propuestas de liberalización y flexibilización económica, como por ejemplo la desarrollada por el Fondo Monetario Internacional, cuyo nivel de influencia fue determinante en las políticas económicas de América Latina.

### **3.2.D GLOBALIZACIÓN**

Un paso posterior a los sistemas mundiales es la teoría de la globalización, que experimenta un nivel superior de integración mundial, dado principalmente por avances en la comunicación internacional que penetra en diversas esferas y generan impactos estructurales en las dimensiones culturales, sociales, políticas y económicas de los países.

Para ello fue fundamental el exponencial desarrollo tecnológico y de las comunicaciones. Ya en los años 70 la especulación sobre el valor de los productos y transacciones comerciales obligó a generar sistemas de comunicación más modernos y flexibles. En la década posterior se experimentó un gran avance tecnológico con el desarrollo de computadoras, capaces de aumentar notoriamente la cantidad de cálculos y transacciones. Posteriormente, en la década de los 90, el uso de internet se hizo cada vez más masivo, permitiendo comunicaciones cada vez más rápidas, efectivas y expansivas. Luego de ello el desarrollo ha derivado no sólo en la baja de costos -que ha permitido una mayor masificación- y herramientas más eficaces y rápidas, sino que además en la integración de los diversos dispositivos y tecnologías disponibles.

Con estos avances tecnológicos y con la comunicación global como soporte, se ha logrado un nivel de interacción superior, con énfasis en el mundo económico, financiero y político, pero que también enfatiza en los aspectos culturales, asegurando que éstos son determinantes en las sociedades. En efecto, el componente cultural es un elemento diferenciador con los modelos o escuelas de desarrollo antes mencionadas, debido a que lo pone en un plano similar a los que históricamente han tenido un rol preponderante (Kaplan, 1993).

Los aspectos culturales de cada país son los que determinan sus estructuras sociales y económicas (Moore, 1993). Y si bien se comienza relativizar qué es ser parte de una minoría al interior de una nación, dada las oportunidades que genera la tecnología y las comunicaciones, las élites empresariales y políticas siguen siendo

actores protagónicos y plenamente integrados en el mundo globalizado, por lo siguen siendo los portadores de la toma de decisiones.

Nuevamente, los Estados naciones no son un la unidad de análisis más apropiadas en este contexto, como sí los son para las escuelas de la modernización y dependencia. Por el contrario, el punto de relevancia son las interacciones internacionales que se articulan en torno a diversas esferas y cómo éstas se relacionan entre sí y con las internas de cada país. Sin embargo, donde sí existe un punto de encuentro con las escuelas descritas, es que se reconoce que la dirección del desarrollo dependerá en buena medida de Estados Unidos y Europa -y últimamente se podría agregar a nuevas potencias tecnológicas-, debido a que las naciones con altos estándares de desarrollo son las que más han evolucionado sus patrones tecnológicos y de comunicación.

### **3.2.E DESARROLLO TERRITORIAL**

El contexto de la globalización, en el cual no sólo la internacionalización de los sectores económicos, financieros y políticos son protagonistas, sino también los aspectos culturales adquieren roles preponderantes, abrió un fértil campo en el que el espacio geográfico, como unidad de análisis que contiene procesos económicos, sociales y políticos, tomó especial importancia.

Desde principios de siglo un grupo de geógrafos alemanes ya buscaban responder por qué surgían aglomeraciones urbanas que concentraban las actividades productivas. De ahí en más una serie de aportaciones desde la geografía comenzaron a interaccionar para entender por qué ciertos territorios se desarrollan sobre otros (Moncayo, 2001). Sin embargo, a partir de fines de la década de los 80 comienza a abundar una cantidad importante de trabajos en Estados Unidos y Europa que vinculaba el crecimiento de los territorios con dinámicas al interior de ellos, generando una nueva corriente teórica en torno al desarrollo regional (Benko & Lipietz, 1994).

Un antecedente a esta nueva tendencia son los modelos de crecimiento endógeno de Paul Romer (1986) y Robert Lucas (1989). Hasta ese entonces, una interpretación de crecimiento que tuvo amplia aceptación entre los años cincuenta y fines de los ochenta, era la del fundamentalismo del capital. Fue una corriente basada en el modelo Harrod – Domar, que propone que el ahorro y la inversión son las formas que permiten la acumulación de capital y, por ende, el crecimiento



económico. En otras palabras, esta teoría establece que la parte de la renta generada que no se utilice para consumo se transforma en un ahorro para el sistema productivo, suma que se utilizaría para la adquisición de maquinarias y bienes para potenciar industrias y actividades más rentables, lo que a su vez tendría un impacto positivo en la producción, la renta y, finalmente, en el PIB.

Este modelo tuvo bastante éxito y fue altamente utilizado en el periodo descrito por una serie de fortalezas, como su poder de predicción, sencillez operativa y la flexibilidad para ampliarla teóricamente (Vázquez Barquero, 1999). Sin embargo el fundamentalismo del capital comienza a perder vigor con las aportaciones de Robert Solow, entre otras cosas, debido a que no consideraba la ley de rendimientos decrecientes que afecta a todos los factores productivos. Al contemplarla, este modelo se torna inviable debido a que los rendimientos decrecientes impiden que una economía pueda mantener un constante crecimiento a largo plazo como consecuencia del aumento de la proporción de los factores (Alburquerque, 2004).

Solow sostiene que el aumento de la inversión en bienes de equipo no conduce, por sí sólo, al desarrollo económico. Es el progreso tecnológico lo que permite aumentar la productividad de la mano de obra, es decir economizar el factor escaso: el trabajo. El supuesto de rendimientos decrecientes del capital, conlleva que a largo plazo la tasa de crecimiento de la productividad tienda a cero, ya que la inversión se dirigirá a actividades cada vez menos productivas y que, por lo tanto, tienden rendimientos cada vez menores. Así, el modelo neoclásico sugiere que las economías tienden inexorablemente a situarse en un estado estacionario, en el que sólo se cubre la reproducción del capital instalado y la reposición de la mano de obra, en el que todas las variables crecen a una tasa cercana a cero, por lo que se detiene el crecimiento económico (Vázquez Barquero, 2005).

Este modelo acepta las innovaciones tecnológicas que vienen desde afuera, sin dar explicación a cómo se originan o demandan dichas innovaciones, ni cómo se introducen y utilizan en el contexto que se aplica, lo que se constituye en una limitación importante de éste ya que las innovaciones son el elemento explicativo principal de la argumentación. Esta debilidad puede superarse endogeneizando el progreso técnico. En esa línea surgen los aportes de Romer y Lucas. Sostienen que debido a las externalidades positivas basadas en la producción y acumulación de conocimiento y tecnología -y por tanto crecientes-, se sustituyó el modelo neoclásico de la economía sobre rendimientos constantes y competencia perfecta,

por el de los rendimientos crecientes y competencia imperfecta. Esto implica que el crecimiento se sustenta en el cambio tecnológico y de conocimiento, los que a su vez dependen de decisiones intencionales con el objeto de maximizar ganancias. Así, parte importante del crecimiento de largo plazo tiene directa relación con factores endógenos. Este aporte trajo profundas consecuencias en diversos campos de la teoría económica, entre los cuales está la economía espacial y el análisis de los procesos de convergencia, ámbitos estrechamente relacionados al desarrollo regional (Moncayo, 2001).

Bajo este contexto comienza a adquirir mayor importancia aspectos territoriales en los modelos teóricos del desarrollo, no sólo incluyendo factores económicos, sino que también otros que son claves en el proceso de desarrollo local, como los aspectos sociales, históricos, culturales, institucionales y empresariales. Así van surgiendo las teorías y modelos de desarrollo endógeno local, que incluye el análisis del aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo que se tiene en el territorio. Entiende que los procesos de crecimiento y cambio estructural son el resultado de las estrategias y decisiones de inversión de las organizaciones que operan en los mercados y realizan sus funciones en entornos institucionales y culturales que condicionan la dinámica económica.

“El desarrollo endógeno persigue satisfacer las necesidades y demandas de una población local a través de la participación activa de la comunidad local en los procesos de desarrollo. No se trata tanto de mejorar la posición del sistema productivo local en la división internacional o nacional del trabajo como de lograr el bienestar económico, social y cultural de la comunidad local en su conjunto. La estrategia de desarrollo se propone, por tanto, además de desarrollar los aspectos productivos (agrarios, industriales, de servicios), potenciar también las dimensiones sociales y culturales que afectan al bienestar de la sociedad. Ello conduce a diferentes senderos de desarrollo, según sean las características y capacidades de cada economía y sociedad local”

(Vázquez Barquero, 1999, p. 29)

La teoría del desarrollo endógeno, tal como lo plantea Vázquez Barquero (2005) se sustenta en cuatro pilares: la organización flexible de la producción; la difusión de las innovaciones y del crecimiento; el desarrollo urbano del territorio; y el cambio de adaptación institucional. Cada una de estas fuerzas interaccionan entre sí con distintos acentos y priorizaciones según las características de las economías y la sociedad en que se desarrollen. En este escenario, una región no tiene porqué

seguir el mismo modelo de desarrollo que otra -más bien, es imposible reproducirlo exactamente igual-, sino que responde a la interacción de estas cuatro fuerzas, juego que dependerá de una serie de factores sociales, culturales, económicos, políticos, demográficos, históricos y geográficos.

El concepto de desarrollo endógeno de Vázquez Barquero se enmarca dentro de los modelos postfordistas de especialización flexible. La crisis del petróleo en 1973 - que experimentó un notorio aumento en la competitividad de mercados internacionales-, el auge de las economías del sudeste asiático, el exponencial desarrollo de las privatizaciones y el proceso de globalización; hicieron que al antiguo modelo de producción masiva (fordista) quedara obsoleto. En contraparte, surgió un modelo de producción caracterizado por contar con nuevas tecnologías de la información y comunicación, con un énfasis en la diferenciación de tipos de consumidores (y, en consecuencia, una amplia gama de productos asociados a ellos) y además proliferó un nuevo sector de servicios (postfordismo). Esto llevó a las empresas a desarrollar sistemas de producción flexible, con el objeto de buscar soluciones innovadoras y diseñar productos diferenciados (Martin, 1999).

Los modelos de especialización flexible fueron muy atractivos en varios países en desarrollo, dado que daba espacio para la innovación, conocimiento y búsqueda de soluciones a nivel local, otorgando esperanzas de sortear los obstáculos y barreras que los modelos estructuralistas del desarrollo alzaron (Moncayo, 2003). Sin embargo, Martinelli y Schoenberger (1994) advierten que estos nuevos espacios siguen insertos en la lógica del capitalismo internacional y que sólo responden a una de las posibles salidas a su crisis. En otras palabras, los modelos de especialización flexibles no son antagonistas al tradicional capitalismo, sino que convive dentro de éste. Además, la especialización flexible reconoce la posibilidad de que existan regiones ganadoras y perdedoras (Martin, 1999).

Otra importante aportación en esta línea es la encabezada por Paul Krugman, con la reconocida Nueva Geografía Económica (Fujita, Krugman, & Venables, 1999), que buscaba resolver tres incógnitas: por qué se concentra la actividad económica en ciertas localizaciones en desmedro de distribuirse homogéneamente por el territorio; qué factores determinan esa aglomeración; y cuáles son los factores o condiciones que permiten que esa aglomeración sea sostenible. Krugman establece que los rendimientos crecientes en el territorio no responden a aspectos internacionales ni nacionales, sino que locales. Según el modelo, estos rendimientos crecientes se relacionan con los procesos de aglomeración mediante

fuerzas centrípetas y centrífugas. Las primeras (tamaño del mercado, mercados laborales altamente densas y economías externas puras) promueven la concentración geográfica de las actividades económicas, mientras que las segundas (factores fijos, rentas de la tierra, deseconomías externas) fomentan exactamente lo contrario (Fujita, et al., 1999). Sin embargo, la Nueva Geografía Económica también es blanco de críticas, debido a que no lograría explicar por qué la especialización y aglomeración se produce en un lugar y no en otro (Moncayo, 2003), a que propugna modelos muy abstractos que impiden generar comprobaciones empíricas y que no integra debidamente aspectos como la historia, instituciones y el capital humano, aspectos que aportan valiosa información sobre las potencialidades del territorio (Martin, 1999).

Un interesante y exhaustivo marco analítico que incluye parte importante de lo hasta acá expuesto, además de aspectos adicionales por ahora no tocados, es el desarrollado por Sergio Boisier (2007).

Lo primero es que hace una clara diferencia entre crecimiento y desarrollo, conceptos que más allá de estar altamente ligados, han sido confundidos e incluso utilizados como sinónimos en parte importante de la literatura asociada a las escuelas del desarrollo antes mencionadas. Si bien crecimiento y desarrollo están estrechamente vinculados (donde el primero es anterior y condición necesaria para alcanzar un estado de desarrollo duradero), Boisier señala que el primero se refiere al aspecto económico, altamente objetivable y medible de acuerdo ingresos, utilidades y, por supuesto, PIB y PIB per cápita. Por desarrollo, en cambio, entiende un concepto bastante más amplio y, en la actualidad, muy influenciado por el enfoque de las capacidades elaborado por Amartya Sen (que se tratará en el siguiente punto) y que hace referencia directa a áreas que tienen estrecha relación con la calidad de vida de las personas. A diferencia del crecimiento, Boisier categoriza al desarrollo como un proceso poco tangible y altamente subjetivo.

"Hay que convenir en que la idea de desarrollo sólo existe en la mente de los seres humanos; deriva de la capacidad del lenguaje para establecer relaciones abstractas y simbólicas, porque el desarrollo es una abstracción, mejor dicho una utopía -plan, proyecto, doctrina o sistema halagüeño pero irrealizable según todo diccionario- y existe sólo en relación a la especie humana, debido a su capacidad para usar un lenguaje simbólico. Como el lenguaje está en la base de toda construcción cultural, se sigue que siempre el desarrollo es un proceso culturalmente dependiente tanto histórica como territorialmente".

(Boisier, 2007, pp. 70-71)

Boisier establece que tanto el crecimiento como el desarrollo son producto de una compleja matriz de decisiones, relativamente coherente y direccionada. En este marco resulta estratégico dónde se encuentran posicionados los agentes decidores, quienes pueden estar tanto dentro como fuera del territorio y, por tanto, los factores decidores serán endógenos u exógenos, respectivamente.

Respecto el crecimiento económico de un territorio, sostiene que está dado preferentemente por decisiones exógenas a éste, aunque dicho territorio debe contar con una actitud proactiva y no transformarse en un simple receptáculo de decisiones externas. En su marco analítico, primero, contempla tres factores frecuentemente citados en las teorías del crecimiento económico: las acumulaciones de capital, la de progreso técnico (tecnológico y de conocimiento) y de capital humano. Si bien sobre todo las dos últimas también tienen un alto componente endógeno ya que dependerá mucho de las dinámicas que se den en el territorio para que ambos tipos de acumulación se potencien (de ahí la actitud proactiva del territorio), lo cierto es que las principales decisiones que se tomen al respecto provienen normalmente de agentes exógenos.

Dado que el crecimiento económico de un territorio depende de la interacción de dichos factores al interior de éste, pero también de cómo ellos se relacionan con su entorno, Boisier agrega otros tres factores cuyos procesos decisionales también son externos: la demanda externa; la política económica nacional, considerando los impactos diferenciados que ella puede producir en los distintos territorios; y el proyecto nacional o proyecto país, considerando su respectiva política territorial, la cual nunca es neutra ni homogénea para las regiones. Reconociendo que el crecimiento económico de un territorio está más bien determinado desde afuera, Boisier refuerza el rol estratégico que deben desempeñar los gobiernos territoriales para generar un cambio cultural desde un rol pasivo a otro proactivo.

En cambio, Boisier establece que el desarrollo es un proceso endógeno. Como se dijo, es altamente subjetivo y está condicionado a características culturales, sociales y territoriales, entre otras, debido a que proviene de la capacidad de generar un lenguaje abstracto y simbólico de una comunidad. Por lo mismo, el término podrá variar de sociedad en sociedad e incluso al interior de ellas de acuerdo a los grupos de interés existentes. La endogeneidad del desarrollo implicaría la capacidad del propio territorio de formar una noción de desarrollo, acorde a sus tradiciones, cultura y potencialidades; al aprovechamiento de los

excedentes económicos y externalidades positivas que deja el crecimiento económico; a la capacidad de innovar para generar cambios estructurales; y a la posibilidad de fortalecer una cultura territorial que sea capaz de construir una identidad. Esta capacidad endógena se desplegaría en cuatro planos: político, económico, científico y cultural.

### **3.2.F DESARROLLO CON ROSTRO HUMANO**

Hasta ahora se ha visto a modo general un repaso sobre las distintas escuelas y tendencias que se han abocado al desarrollo, resumiendo sus contextos y visiones. Sin embargo, gran parte de lo hasta acá expuesto no se ha abocado directamente a qué se entiende por desarrollo ni cómo se mide, más allá de apreciaciones generales.

Como se ha visto, las teorías y los modelos interpretativos clásicos que han abordado el concepto de desarrollo provienen fundamentalmente del mundo de la economía. Los modelos teóricos que se han elaborado desde entonces han incorporado una serie de consideraciones que la economía clásica dejaba de lado, aunque por supuesto sin obviar la trascendental relación entre crecimiento económico y desarrollo.

Sin embargo, incluso al día de hoy sigue existiendo cierta supremacía de la dimensión económica en el desarrollo. Debal Deb argumenta que, "no sane person is opposed to development in the sense of economic uplifting of the nation, betterment of the standard of life or improvement of the quality of life"<sup>19</sup> (2009, p. 15). El problema no radica tanto en el objetivo a lograr tras un concepto multidimensional de desarrollo, sino en cómo se mide ese objetivo. Precisamente por ese 'cómo' que variables como el producto interno bruto o el incremento en la producción de bienes y servicios, cuyas estadísticas están ampliamente disponibles y pueden ser fácilmente comparables, es que el concepto de desarrollo globalmente tiende ser relacionado con el producción industrial (Deb, 2009).

A ello se debe sumar una complejidad adicional, pues tal como argumentaba Boisier, desarrollo es por definición un concepto subjetivo, que varía de acuerdo a los constructos propios de una sociedad en determinado tiempo. No por nada Jeffrey Haynes, al momento de responder a la pregunta '¿qué es desarrollo?',

---

<sup>19</sup> Traducción libre: Ninguna persona en su sano juicio se opone al concepto del desarrollo en el sentido de elevar la economía del país, mejorar los estándares o promover la calidad de vida de la población.

comienza diciendo que "Development is a key dimension of personal life, social relations, politics, economics and culture in the countries and regions that provide the subject matter of this book: Africa, Asia, Latin America and The Caribbean"<sup>20</sup> (Haynes, 2010, p. 1). En otras palabras, invocar a un significado único, aplicable a todas las culturas, naciones, países, épocas y contextos concretos, sería un desacierto. El concepto de desarrollo está justamente condicionado a ese tipo de variables.

Sin embargo, hoy sí se puede apelar a ciertos consensos generalizables. Uno de ellos es la consolidación de que las variables económicas, si bien son fundamentales, no son suficientes para entender un concepto tan amplio y complejo como el desarrollo. En palabras de Amartya Sen:

"Incuestionablemente, los ingresos personales son un determinante básico de la supervivencia y de la muerte y, en términos más generales, de la calidad de vida de una persona. Ahora bien, el ingreso es sólo una variable entre las muchas que afectan nuestra posibilidad de disfrutar la vida y algunas de esas otras variables son también influenciadas por la política económica.

El producto interno bruto per cápita puede ser un buen indicador del ingreso real promedio del país, pero los ingresos que perciben realmente las personas también dependerán del patrón de distribución de ese ingreso nacional. Igualmente, la calidad de vida de una persona no sólo depende de su ingreso personal, sino de diversas condiciones físicas y sociales. Por ejemplo, el ambiente epidemiológico en el que vive una persona puede tener un significativo impacto sobre la morbilidad y la mortalidad. El acceso a los servicios de salud y la naturaleza del seguro médico, tanto público como privado, son algunas de las influencias más importantes sobre la vida y la muerte. Igual ocurre con los otros servicios sociales, incluyendo la educación básica y el orden y disciplina de la vida urbana al igual como el acceso al conocimiento médico moderno. Así pues, hay muchos factores que no se incluyen al contabilizar el ingreso personal y son crucialmente importantes en la vida y la muerte de las personas".

(Sen, 2007, p. 86)

Por lo mismo, Sen agrega que "lo que se discute no es la irrelevancia de las variables económicas (que ciertamente no son irrelevantes), sino su grave

---

<sup>20</sup> Traducción libre: Desarrollo es una dimensión esencial de la vida personal, de las relaciones sociales, políticas, económicas y la cultura, en los países y regiones que constituyen la materia de estudio de este libro: África, Asia, Latinoamérica y el Caribe.

inconveniencia para captar muchas de las influencias causales sobre la calidad de vida y las posibilidades de supervivencia de las personas" (2007, p. 86).

A ello se agrega otro aspecto fundamental: la relevancia de cómo se distribuyen los estándares medidos al interior de una sociedad, más allá de lo que reflejen los números promedio. En esta línea Bernardo Kliksberg (2007) realiza un certero pero a la vez crudo análisis de grandes desigualdades en materia de salud, educación y factores que fomentan la falta de oportunidades en países que cuentan con los recursos y los índices macroeconómicos para, al menos, reducir fuertemente dichos desequilibrios. "Chris Patten, comisario de la Unión Europea, dice que 'si el ingreso en América Latina se encontrase distribuido de la misma manera que en Asia del Este la pobreza en la región sería apenas un quinto de lo que es hoy en día'. Destaca que 'esto resulta importante no sólo desde el punto de vista humanitario, sino también desde una perspectiva práctica políticamente interesada. Si se redujera la pobreza a la mitad, se duplicaría el tamaño del mercado'" (Kliksberg, 2007, p. 136).

Pero además de la dimensión ética de este tipo desarrollo que incorpora variables del bienestar, tal como lo afirmó Patten, es útil incluso para la perspectiva clásica del crecimiento económico. Hasta hace muy pocos años numerosos economistas defendían las 'funcionalidades' de las desigualdades sociales, argumentando que contribuirían a acumular capital en ciertos grupos los que luego reinvertirían dichos recursos. Es decir, una especie de etapa obligada del progreso. Sin embargo, Vinod Thomas (2006), Director General del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, manifiesta que "ha sido un concepto equivocado la idea de que se puede crecer primero y preocuparse por la distribución después" (Kliksberg, 2007, p. 137).

El consenso hoy está girando fuertemente en esta dirección. "El Banco Mundial, que fue escenario frecuente de controversias, dice recientemente: 'La mayoría de los economistas (y otros especialistas sociales) consideran ahora la desigualdad como un posible freno para el desarrollo'" (Kliksberg, 2007, p. 134).

Hecho el contexto, este trabajo se adhiere a la idea de que el desarrollo está estrechamente ligado al enfoque de las capacidades humanas, impulsado por Sen (1985, 1999) y complementado posteriormente por otros autores, entre ellos Martha Nussbaum (2000, 2006). Así, el desarrollo se entiende como una expansión de las capacidades humanas, es decir, de las oportunidades que tienen las personas para ejercitar sus libertades de elección para la consecución de objetivos en



distintas áreas vitales para sus vidas (Sen, 1999). En consecuencia las capacidades se codifican en torno a diferentes dimensiones. Una definición de ellas, entre varias, se puede encontrar en Nussbaum (2003), aunque independiente de cuáles se escojan existe consenso en que salud (tener la capacidad / oportunidad de disfrutar de una vida larga y saludable), educación (tener la capacidad / oportunidad de acceder a una adecuada educación, que promueva el conocimiento y la cultura) y recursos (tener la capacidad / oportunidad de contar con los recursos suficientes para alcanzar un nivel de vida digno), son claves para evaluar la calidad de vida de las personas.

En este marco conceptual se basa el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde 1990 realiza mediciones anuales del desarrollo con diversos cambios metodológicos en el camino, pero siempre manteniendo las tres dimensiones descritas. No exento de críticas<sup>21</sup>, el IDH se ha transformado en la principal vara de medición de desarrollo a nivel mundial, gracias a la simplicidad con la que combina dimensiones clave en la calidad de vida de las personas, su fácil construcción y alta aplicabilidad que le permite hacer mediciones en todo el mundo. La alta aceptación del IDH y su enfoque multidimensional basado en las capacidades ha generado una fuerte influencia internacional en círculos políticos y académicos<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Entre ellas, revisar: (Sagar & Najam, 1998); (Palazzi & Lauri, 1998); y (Kovacevic, 2010)

<sup>22</sup> Entre ellas, la reciente Índice de Pobreza Multidimensional, creado por la universidad de Oxford y agregado al reporte del IDH 2011.

#### 4. RECAPITULACIÓN

---

A lo largo de este capítulo se han establecido las bases en la que se sustenta esta tesis doctoral. El objeto de estudio se centra en el proceso de descentralización regional en Chile durante el periodo 1990-2010 y su vinculación con el desarrollo de las mismas regiones. Esto adquiere especial relevancia al constatar las importantes disparidades regionales de acuerdo a un amplio abanico de indicadores económicos y sociales; la notoria centralización / concentración que manifiesta Santiago con respecto al resto del país; y a la reciente -y creciente- instalación de esta temática en la agenda pública. Además, se argumenta que la investigación está focalizada entre 1990 y 2010 ya que durante ese periodo transcurrieron los cuatro gobiernos de la Concertación, el conglomerado de centro izquierda que gobernó al país tras la dictadura de Augusto Pinochet. En ese entonces se comenzó con un proceso de descentralización que vale la pena evaluar, más aún al considerar que los mismos partidos políticos dirigieron al país durante 20 años.

Se propusieron dos objetivos principales en el marco del proceso de descentralización regional: analizar su recorrido y evolución, comprendiendo sus motivaciones, dinámicas y actores involucrados; y analizar si dicho proceso ha influido en el desarrollo económico y social de las regiones. Ligados a ellos, esta investigación establece dos hipótesis: que el proceso de descentralización regional ha sido en extremo limitado porque no ha concitado consenso político, iniciándose sólo como una consecuencia no deseada de la re-democratización municipal; y que no ha existido una relación consistente y generalizada entre el proceso de descentralización y el desarrollo de las regiones.

A modo general, la metodología se basa en el enfoque de la triangulación metodológica entre métodos. Los objetivos de esta investigación tienen en sí mismo aspectos propios de ambos métodos, por lo que excluir técnicas de uno u otro implicaría prescindir de mecanismos apropiados para lograr tales objetivos. Además, su utilización permite hacer constantes chequeos cruzados entre métodos para validar los resultados obtenidos.

Finalmente, este capítulo desarrolla teóricamente dos conceptos que están presente en toda la investigación: descentralización y desarrollo regional. Por el primero se entiende un proceso de políticas públicas que en su conjunto traspasan responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central a los subnacionales, estos últimos dotados de autonomía (Falletti, 2005; Rodden, 2004).

Además, se distinguen tres tipos de descentralización: política, fiscal y administrativa (Falleti, 2005). Por desarrollo, en cambio, se entiende como una expansión de las capacidades humanas, es decir, de las oportunidades que tienen las personas para ejercitar sus libertades de elección para la consecución de objetivos en distintas áreas vitales para sus vidas (Sen, 1999).

## **CAPÍTULO II:**

### **LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DEL CENTRALISMO CHILENO**

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Usualmente Chile es indicado como el país más centralista de la región. ¿Por qué? Si gran parte de los países Latinoamericanos fueron colonias de España; si los procesos de independencia fueron relativamente paralelos; si todos los nuevos países -unos más otros menos- pasaron por inestabilidades sociales y políticas importantes, varios de ellos productos de la tensión centro - periferia; si en gran parte de estos se consolidaron élites sociales en torno a las capitales; y si, además, vivieron procesos dictatoriales y restauraciones democráticas en épocas similares. ¿Por qué Chile es tanto más centralizado que el resto?

Esta es una pregunta clave, necesaria de afrontarse, antes de abordar el objeto de estudio de esta investigación. Ello, porque justamente su respuesta permitirá comprender mejor varios aspectos propios del sistema político administrativo que hoy caracteriza al país, así como también las barreras que enfrenta en su proceso de descentralización. Una primera aproximación indica que existe un amplio abanico de respuestas.

Cuando las colonias españolas en América Latina comenzaron a ganar su independencia, parecía que el sistema federalista de gobierno sería el más apropiado como diseño de organización para las repúblicas nacientes. La influencia de la independencia de Estados Unidos –referencia en América Latina-, el repudio al modelo borbónico y centralista español, además de la diversidad cultural y los fuertes localismos experimentados en algunas zonas del subcontinente apoyaban esta tesis. Además, los cuatro virreinos: México, Perú, La Plata y Nueva Granada, parecían las divisiones naturales en las que la independencia se podría haber capitalizado (James, 1921/1922). De hecho, salvo Perú, los países que se extendieron por gran parte de los antiguos virreinos terminaron por acoger este modelo.

Demetrio Ramos (1972), divide en tres etapas los intentos federalistas que sucedieron en América Latina tras los procesos de independencia. La primera fue la etapa emancipadora, donde más que una propuesta ideológica de corte federalista, las regiones del sub continente reclamaron sus propias autonomías en respuesta a la tradición monárquica. La segunda es una etapa caracterizada por gobiernos bonapartistas, es decir, cuando las corrientes federalistas y provincialistas comenzaron a desarrollarse en medio de gobiernos independientes de la corona, pero que mantenían el poder fuertemente centralizado en las manos de un general

constructor. Todos los nuevos países desataron tensiones de diversa magnitud sobre el modelo de organización a adoptar entre las élites y caudillos locales. Finalmente, la tercera etapa del federalismo en América Latina, es la que Ramos llama federalismo – reforma y que según el autor es la que vivieron los países que terminaron adoptando este modelo como sistema de organización. Se trataría de un verdadero cambio de mentalidad en las élites locales, encausándose en vertientes liberales y teniendo como fuente de inspiración la constitución de Estados Unidos.

Sin embargo, más allá de la organización formal que tomaron los estados latinoamericanos, la evidencia muestra que en la práctica los modelos se han visto fuertemente influenciados por el centralismo, con las excepciones de Argentina, Brasil y México (Finot, 2001). Eduardo Palma (1983) agrega que independiente de si los estados se constituyeron como unitarios o federales, siempre se ha impuesto un centro dominante sin contrapeso. Sin embargo, advierte que tales diseños han ido migrando hacia soluciones mixtas, donde un estado unitario y fuertemente centralista puede tener aperturas hacia una descentralización territorial, que abre espacios de participación política.

Claudio Véliz (1984) argumenta que en América Latina existe una tradición centralista generalizada por la ausencia de fenómenos que en Europa sí se experimentaron. Apunta a que la inexistencia de procesos similares al de la revolución francesa desde una perspectiva política, al de la revolución industrial desde un enfoque social, al de las relaciones feudales y al de la ausencia de una mayor diversidad de credo, incidió en la reproducción de un modelo que ha visto su consolidación en torno a un centro hegemónico. A partir de esta base común, Sergio Boisier (2000) agrega que existen cinco fenómenos centralizadores que han operado particularmente en Chile: la herencia de la tradición borbónica en el desarrollo y consolidación del Estado; la constante situación de guerra interna y externa que afectó a Chile desde la Conquista hasta fines del siglo XIX; la influencia de Diego Portales en la consolidación de un modelo político centralizado ampliamente aceptado por las élites nacionales; la persistencia de políticas paternalistas; y el proceso de migración campo – ciudad hasta mediados del siglo XX. Efectivamente todos estos componentes han operado en conjunto, transformándose en pilares importantes que han sostenido el desarrollo de un modelo centralista que es ya cultural en el país.

Ahora bien son especificidades ocurridas en Chile, concretamente relacionadas al Estado y a las pugnas políticas en torno al poder, las que hicieron que dichos argumentos se inclinaran para propiciar modelos centralizadores frente a otras

alternativas. Es decir, en todos los argumentos expuestos subyace el rol que ha tenido el mundo político en su afán de consolidar un Estado fuerte. En efecto, la tradición borbónica heredada de épocas coloniales para las formas de organización de las nuevas repúblicas no fue sólo una influencia para Chile, sino para todas las ex colonias españolas. Y dicha herencia si bien significó una suerte de continuismo desde un punto de vista administrativo en algunos casos, también en otros se convirtió en un símbolo de repudio. De hecho en el nacimiento de las nuevas naciones existió un común denominador: la pugna por el poder entre quienes optaban por un modelo centralizado y los que optaban por uno de corte descentralizado o derechamente federalista, pugna que en ocasiones significó guerras civiles tal como ocurrió en Chile. Los federalistas Latinoamericanos, además de movilizarse por un rechazo al modelo borbónico, se inspiraban fuertemente por la independencia de Estados Unidos, asimismo por contar con diferencias culturales y fuertes localismos observables en algunos casos. Esta tendencia logró réditos, ya que hacia la segunda mitad del siglo XIX cuatro de los 11 países independientes de la Corona española adoptaron el federalismo como sistema: Argentina, la antigua República Federal de Centro América, México y Venezuela<sup>23</sup>.

Lo mismo se puede decir de los conflictos bélicos. Si bien Chile contó con guerras internas y externas de profundas consecuencias que modificaron la geografía nacional hacia fines del siglo XIX<sup>24</sup>, las hostilidades fueron frecuentes en la región. Destacan los constantes y sangrientos conflictos internos de Colombia y Argentina, un país unitario y otro federal, así como también varias guerras externas. Incluso Chile no es el que más las sufrió: desde la independencia y hasta fines del siglo XIX, otros 13 países han tenido la misma cantidad o mayor número de guerras

---

<sup>23</sup> Si bien Colombia fue un Estado federal tras la Constitución de 1863 (en esa época, los Estados Unidos de Colombia), luego de una nueva guerra civil en 1885 se promulgó una Constitución de carácter centralista, sustituyendo la antigua unión de estados por la República de Colombia. Pese a ello, hoy Colombia es considerado como uno de los países más descentralizados de la región.

<sup>24</sup> En relación a las guerras externas, además de las propias relativas a la independencia, aconteció la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839) y la Guerra del Pacífico (1879-1883), también con Perú y Bolivia, que dio como resultado la incorporación a Chile de los territorios que hoy comprenden las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. El gran conflicto interno fue la llamada Guerra de la Araucanía, que duró aproximadamente tres siglos aunque con distintos niveles de intensidad, contemplando épocas sin campañas militares. Fue el enfrentamiento entre mapuches (y otras etnias nativas aliadas) contra las fuerzas españolas coloniales, en un inicio, y contra el Ejército de Chile, después. Los primeros enfrentamientos entre mapuches y españoles datan de 1535, finalizando definitivamente en 1883 tras el proceso conocido como la Pacificación de la Araucanía. En ese año Chile anexó definitivamente la zona de antigua dominación Mapuche.

externas<sup>25</sup>; y se observa que desde 1850 a 1990 Chile ostenta récords considerablemente bajos en cuanto a años en situación de guerra de toda América Latina, en abierto contraste con países como Colombia, Nicaragua, Argentina, Guatemala, Perú, El Salvador, Venezuela, México, Bolivia, Uruguay y Paraguay (Kurtenbach, 1997)<sup>26</sup>.

El proceso de migración del campo a la ciudad experimentado en Chile, donde el campesino recreó la figura del padre-patrón en la nueva del padre-Estado (Boisier, 2000), se puede insertar en un fenómeno social más amplio. Existe una extensa literatura que afirma una fuerte influencia que ha ejercido el Estado y los partidos políticos en la sociedad chilena, con mayor o menor intensidad según el contexto histórico<sup>27</sup>. Las posturas van desde reconocer protagónicos roles que el Estado y los partidos políticos han ejercido sobre la sociedad hasta asegurar que, en buena medida, esta ha crecido bajo el alero de los primeros. Por ejemplo, Arturo Valenzuela (1996) plantea que los partidos han desarrollado fuertes lazos con la sociedad, generando vínculos constantes entre ambos y el Estado; mientras que en el otro extremo, Manuel Antonio Garretón va más allá al afirmar que la columna vertebral de la sociedad chilena es “un sistema de articulación de los sujetos y actores sociales en referencia al Estado y a partir de un tejido de relaciones entre organizaciones de la sociedad civil y estructura política partidaria” (1983, p. 32), agregando que dicha sociedad civil tiene bajos niveles de autonomía y alta fragilidad para adherirse a los regímenes políticos del país.

La tradición borbónica es propia del proceso de construcción del Estado; las situaciones de guerra no sólo son llevadas por éste, sino que concretamente en el caso chileno las anexaciones de territorio ocurrieron en los años de mayor influencia de Diego Portales para la conformación de un modelo centralizado; y, evidentemente, las políticas paternalistas también tienen como centro neurálgico al Estado.

---

<sup>25</sup> El conteo se realiza concretamente entre los años 1816 y 1883.

<sup>26</sup> Vale la pena matizar que la gran mayoría de estos conflictos fueron de carácter limitados ya que en términos generales acontecieron alejados de los grandes núcleos poblacionales, carecieron de motores ideológicos e involucraron principalmente a ejércitos, sin generar importantes movilizaciones sociales. De hecho, sólo tres fueron conflictos de grandes proporciones: la guerra de la Triple Alianza (1864-1870: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay); la Guerra Grande (1836-1851: Argentina, Brasil, Uruguay, Francia, Gran Bretaña); y la Guerra del Pacífico (1879-1883: Bolivia, Chile, Perú) (Mitre, 2010).

<sup>27</sup> Entre ellos, Jorge Larraín (2001), Gabriel Salazar y Julio Pinto (1999a, 1999b), Esteban Valenzuela (1999), Sergio Villalobos (2005), Mario Góngora (1986), Sergio Boisier (2007), Simón Collier y William Sater (1996), Cristián Gazmuri (1996), María Angélica Illanes (2003) y Alfredo Jocelyn-Holt (1991).



Por otro lado, Eaton (2004) asegura que la estructuración de los partidos políticos, así como el peso relativo de las figuras políticas nacionales y locales, sirven de guía para entender las relaciones políticas entre el centro y la periferia. Y dado que tanto el Estado como los partidos han influenciado fuertemente a la sociedad chilena, resulta incuestionable que el mundo de lo político ha estado en el corazón de ese centralismo, y es a través de la especificidades ocurridos en éste o en relación a éste desde donde se puede explicar, como factores determinantes, el porqué del centralismo en Chile.

De esta manera, el presente capítulo responde a por qué Chile es tan centralizado por medio de dos variables propias de la ciencia política: el Estado, con sus olas centralizadoras desde su consolidación hasta su posterior desarrollo en el tiempo; y el nacimiento, evolución y rol de los partidos políticos en materias regionales y locales. El argumento de este capítulo es que ambos se han ido alimentando mutuamente generando ciclos acumulativos en torno al poder que han favorecido la centralización.

Respecto al primero se precisarán cuatro momentos históricos de profundas consecuencias centralizadoras: la Constitución portaliana de 1833; el fin de la República Parlamentaria con la respectiva promulgación de la Constitución de 1925; las políticas de foco regional y local impulsadas durante la década de 1960; y la política territorial de la dictadura de Pinochet. Sobre los partidos políticos, se analizarán sus orígenes y transformaciones desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, sus estructuras territoriales y el papel que juegan las regiones en sus agendas, además de analizar la institucionalidad en la cual se han desenvuelto.

## **2. EL CENTRALISMO COMO LEGADO HISTÓRICO EN LA CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO DEL ESTADO**

---

A lo largo de la historia de Chile se pueden observar innumerables acontecimientos con rasgos centralizadores en torno al Estado, al ejercicio de gobierno y a los conflictos y tensiones generales que rondan en torno a éstos. Sin embargo se pueden identificar cuatro momentos claves que han funcionado como verdaderas olas centralizadoras. Los primeros dos son auténticos 'puntos finales' a crispaciones políticas profundas que incluyeron conflictos bélicos internos y donde los bandos vencedores dotaron de una nueva Constitución Política al país: la de 1833, influenciada por la figura de Diego Portales, y la de 1925, que puso fin a la República Parlamentaria.

Hacia 1960 se produce una nueva ola centralizadora que supuso un cambio de paradigma. Si antes hubo fenómenos sociales y políticos que presionaban por mayores niveles de autonomía subnacional, en esta década no destacaron movimientos de esta naturaleza y fue el Estado el que desarrolló una política con foco territorial cada vez más sistematizada, pero instaurando un modelo de gestión desde la capital. Era Santiago el que originaba, implementaba y fiscalizaba todas las políticas territoriales.

Finalmente, la última ola centralizadora fue la impuesta bajo la dictadura de Augusto Pinochet. Apenas asumió la entonces Junta Militar de Gobierno, se puso en marcha una serie de políticas desconcentradoras de la administración, sobre las cuales se basa el proceso de descentralizador actual. Sin embargo, este modelo en dictadura no buscó mayores grados de autonomía subnacional, sino que establecer una red gubernamental a lo largo de todo el país para reforzar el control del Estado en todo el territorio nacional.

### **2.1 LA CONSTITUCIÓN DE DIEGO PORTALES: LA FORTALEZA DE LA CLASE ALTA Y LA CONSAGRACIÓN DEL CENTRALISMO**

El grueso de los historiadores reconoce a Diego Portales como el principal artífice del Estado chileno, gracias la Constitución de 1833 que plasmó su ideario político, y de la posterior estabilidad que el país vivió por varias décadas. No son pocos los hechos que fundamentan esta posición: a diferencia del periodo anterior, en el que

entre 1818 y 1830 la dirección del país cambió de manos en nueve ocasiones, en los siguientes cuarenta años hubo sólo cuatro personas que ostentaron el cargo de Presidente de la República y, a diferencia de antaño, cumpliendo plenamente con los periodos de ejercicio que la Constitución establecía. La misma ley fundamental, que antes contó con cuatro versiones promulgadas en 12 años, fue la que rigió al país hasta 1925. Asimismo, se argumenta que el éxito obtenido en la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana y el progreso extraordinario experimentado por la economía, entre otros, son factores que apuntan a la consolidación y estabilidad del Estado. Varios acontecimientos pueden matizar la a veces romántica imagen tranquilidad que se tiene sobre la época<sup>28</sup>, pero en términos comparativos con el resto de la región y con el periodo inmediatamente predecesor, la Constitución de 1833 marcó un antes y un después.

Desde la batalla de Maipú en 1818, con la que se conquistó definitivamente la independencia, el país vivió una seguidilla de conflictos políticos de alto calibre que enfrentó a los dos principales bandos: pelucones y pipiols (conservadores y liberales, respectivamente). Las disputas fueron de tal magnitud que al periodo comprendido entre 1823 y 1830 es llamado por los historiadores como 'anarquismo', debido a los diversos gobiernos fallidos, alzamientos militares y a la inestabilidad política general característica de esos años. Últimamente se ha reformulado esta visión negativa de la época<sup>29</sup>, argumentándose que aquella inestabilidad se debió a las ansias con que conservadores y liberales trataron de impregnar sus ideales en la construcción de un Estado republicano y democrático.

---

<sup>28</sup> "En los primeros 30 años de la carta de 1833 el país estuvo sometido casi la mitad del tiempo a regímenes de emergencia, lo que hizo que el orden constitucional operara en un sentido a lo más nominal" (Jocelyn-Holt, 1997, p. 24). La Constitución sufrió diez reformas que contuvieron más de 20 enmiendas constitucionales de relevancia, "todas tuvieron un sólo y exclusivo propósito: disminuir las facultades que el constituyente otorgó al Jefe de Estado y reafirmar, directa o indirectamente, la alta tuición del Parlamento sobre el Ejecutivo" (Heise, 1974, p. 36). Además los mandatos presidenciales cumplieron sus plazos pero no sin agitaciones importantes: hubo conflictos armados internos —entre ellos las guerras civiles o revoluciones de 1851 y el alzamiento provincialista de Pedro León Gallo en 1859—; el mismísimo Diego Portales fue asesinado en 1837 tras un motín militar en Quillota; y una creciente demanda liberal se fue forjando hasta estallar una nueva guerra civil en 1891 (Jocelyn-Holt, 1997).

<sup>29</sup> Hoy también se identifica esta época bajo el nombre de 'Organización de la República'. Según Sergio Villalobos (2005, p. 199) el nombre de 'Anarquía' es una designación equivocada. "Si bien que hubo inestabilidad política, manifestada en motines de cuartel, caída de gobiernos y fracaso de los sistemas constitucionales, no es menos cierto que el desorden fue formal. No hubo luchas sangrientas ni crímenes políticos. Tampoco surgieron caudillos ambiciosos y, por el contrario, los gobernantes y ministros siempre fueron figuras intachables".

En efecto, las cuatro constituciones redactadas en estos años (1822, 1823, 1826, 1828) manifiestan diferencias sustanciales entre uno y otro bando. Las más relevantes radicaban en los modelos de diseño administrativo que debía adoptar el país, destacándose la relación/tensión entre Santiago y las provincias<sup>30</sup>. El grupo de los pelucones, superadas las pasiones producto de la independencia, “se mostró partidario de conservar lo esencial de lo que había sido la sociedad chilena colonial. Este sector estaba de acuerdo en hacer de Chile, en lo político, una república, pero bajo el control oligárquico, jerarquizada, autoritaria, conservadora” (Gazmuri, 1998, p. 19), diseño que erigía a Santiago como la capital dominante. Los pipiolos, en cambio, tenían una visión mucho más liberal. Influenciados por las experiencias de Estados Unidos y México, importantes facciones de este grupo apostaban por adquirir una organización federalista.

Entre estos últimos destacó José Miguel Infante, el impulsor del ensayo federalista de 1826, que durante el gobierno de Manuel Blanco Encalada logró que el Congreso Constituyente trabajara en una nueva Constitución de corte federalista<sup>31</sup>. En ésta se destacaba que: “La República de Chile se constituye por el sistema federal, cuya Constitución se presentará a los pueblos para su aceptación” (Amunátegui, 1939, p. 13). Además se alcanzaron los siguientes acuerdos:

- 1º Los gobernadores de departamentos deberían elegirse en votación popular;
  - 2º Los cabildos serían nombrados en la misma forma;
  - 3º Igual procedimiento se aplicaría a las vacancias de curato;
  - 4º El territorio de la República sería dividido en ocho provincias, y en cada una de ellas funcionaría una Asamblea Popular; y
  - 5º Estas asambleas nombrarían a los intendentes.
- (Amunátegui, 1939, p. 13)

Sin embargo, ni la Constitución logró ser proclamada ni el grueso de los acuerdos alcanzó a convertirse en ley. La crispación política impidió reformas tan profundas y, más aún, fue creciendo hasta desembocar en la guerra civil de 1830. Tras la batalla del 17 de abril en las orillas del río Lircay, las tropas conservadoras del general José Joaquín Prieto vencieron a sus oponentes liberales, poniendo fin a años de inestabilidad política.

---

<sup>30</sup> En esta época las provincias eran las unidades en las que, expresamente, se dividió Chile geográfica y políticamente bajo el gobierno de José Miguel Carrera (1812 - 1814) y las constituciones de 1818 y 1828, donde también figuraba la de Santiago. El rango de ‘provincia’ les entregaba un mayor reconocimiento a nivel nacional. Sin embargo, en la literatura examinada, también se utiliza comúnmente este concepto para nombrar a las ciudades y/o zonas del país que no correspondían a la capital.

<sup>31</sup> Los historiadores llaman Constitución de 1826 al conjunto de leyes creadas en ese entonces.

Cuando el mismo Prieto asumió como Presidente de la República<sup>32</sup>, apareció la figura de Diego Portales, un hombre con instrucción en derecho y filosofía, con una errática experiencia en el mundo de los negocios y que hasta entonces se había mantenido al margen del turbulento acontecer político. Sin embargo, su irrupción en la arena fue contundente: rápidamente se transformó en el verdadero ideólogo del nuevo gobierno, asumiendo en 1830 los ministerios de Relaciones Exteriores, Interior, Guerra y Marina<sup>33</sup>, aunque nunca se mostró motivado por ocupar el sillón presidencial. En una carta enviada a José Miguel Cea en marzo de 1822 ya daba luces de su pensamiento: "La república es el sistema que hay que adoptar, ¿pero sabe cómo yo la entiendo para estos países? Un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y de patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Esto es lo que yo pienso" (Gazmuri, 1998, p. 20).

La idea expresada por Portales se basa en un diagnóstico generalizado del conservadurismo de la época sobre los problemas de los gobiernos liberales y federalistas, que en palabras de Simon Collier (1967, p. 337), se resumían en dos grandes temas: "First, they had tried to set up regimes which were out of harmony with the fundamental realities of Chilean life. Secondly, they had been dangerously and foolishly lenient towards offenders against the state"<sup>34</sup>. Por lo tanto, la propuesta pelucona era contar con un gobierno fuerte y que no cayera en los mismos errores del pasado. Sólo así –según esta línea- Chile dejaría atrás su inestabilidad social y política, y construiría la república democrática que hace años buscaban.

---

<sup>32</sup> Quien paradójicamente, era de Concepción. Al respecto Valenzuela (1999: 51) dice que "Las propias regiones sepultaron el federalismo, reza el rosario centralista. ¿Qué le ocurrió a Joaquín Prieto? Probablemente repitió la tragedia del pobre que, cuando llega a rico, se identifica con el explotador y trata aún peor que él a sus obreros. Prieto y Bulnes (el Presidente del decenio siguiente), que vivieron bajo el 'resentimiento de Santiago', llegaron a ser implacables paladines del orden central".

<sup>33</sup> Su notoriedad pública comenzó cuando logró escalar peldaños en el Consulado –agrupación de mercaderes- hasta presidirlo en 1823. Dos años más tarde formó parte de un consejo consultivo de Freire (Errázuriz, 1861).

<sup>34</sup> Traducción libre: Primero, ellos habían tratado de establecer regímenes que no estaban en armonía con las realidades fundamentales de la vida chilena. En segundo lugar, habían sido peligrosa e imprudentemente indulgentes con los ofensores contra el Estado.

En efecto, el estilo de Portales es ampliamente reconocido como republicano, pero con un gobierno autoritario, centralista, inflexible y con mano de hierro (Boisier, 2007). Una vez los pelucones en el poder, por influencia de Portales, anularon los vestigios liberales y federalistas, y bloquearon cualquier posibilidad de que algunos de ellos resurgieran. El nuevo gobierno destituyó a los mandos altos del Ejército que participaron en actividades políticas, persiguió y desterró a sus opositores, coartó la libertad de prensa y creó la Guardia Civil, una especie de milicia integrada por ciudadanos en capacidad de portar armas para contrarrestar al Ejército profesional que estaba altamente politizado (Villalobos, 2005).

Tiempo más tarde los juristas Mariano Egaña y Andrés Bello, también bajo influencia de Portales, redactaron la Constitución de 1833, la que en sus primeros artículos establece que "la República de Chile es única e indivisible" y que "la soberanía reside esencialmente en la nación que delega su ejercicio en las autoridades que establece la Constitución" (Congreso Nacional Constituyente de Chile, 1833, p. 3).

Pese a que con la nueva ley fundamental el país siguió dividido en provincias, éstas quedaban carentes de cualquier tipo de autonomía y los ciudadanos sólo tenían la posibilidad de escoger libremente a los regidores de las municipalidades (donde las hubiere)<sup>35</sup>, mientras que todo el resto de las autoridades subnacionales quedaban a elección del Presidente de la República o de los subalternos que éste haya escogido. La nueva Constitución creaba un sistema acentuadamente presidencialista en el que, incluso, éste era escogido sólo por una minoría oligárquica a través de un sistema de votación indirecto por medio de electores seleccionados por la población.

En palabras de Mario Góngora (1986, p. 50): "la letra de la Constitución era democrática, pero la realidad política era autoritaria". Con un contexto legal de las características mencionadas y con la estricta ejecución que el gobierno hacía de la Constitución, resultaba prácticamente imposible encaminar de manera realista un nuevo proyecto federalista o de mayores niveles de autonomía regional en el corto plazo. El triunfo pelucón era absoluto. "Sin embargo, más allá del indudable talento político de Portales, el triunfo de los pelucones se debió a que representaban mejor

---

<sup>35</sup> Pese al centralismo de la Constitución, a nivel municipal se "mantuvieron amplias prerrogativas en el ámbito de la política de la salubridad, de la educación, profilaxia social (hospitales, cárceles, asilos) y obras públicas" (Illanes, 2003, p. 378).

que los pipiolos las estructuras sociales, culturales y mentales heredadas del largo pasado colonial” (Gazmuri, 1998, p. 20).

Esta sociedad esencialmente criolla y aún influida por la Corona defendía a la autoridad nacional como un ente inatacable, aceptaba las jerarquías como algo natural y estaba propensa a mantener el orden frente a cualquier tipo de incertidumbre en los ámbitos político y social (Gazmuri, 1998). Portales llamó ‘el peso de la noche’ a este conjunto de factores políticos, culturales, sociales e incluso geográficos<sup>36</sup>, que facilitaron la sumisión de la población a un Estado fuerte y autoritario. En uno de sus famosos escritos, aseguró que el “el orden social se mantiene en Chile por el peso de la noche y porque no tenemos en Chile hombres sutiles, diestros y revoltosos: la tendencia casi generalizada de las masas a dormir es la garantía de la tranquilidad pública” (Jocelyn-Holt, 1997, p. 148).

No se trata de que la aparición de Portales, como figura única, alcanzó la consolidación del Estado, sino más bien de la correcta interpretación que él hizo sobre cómo la clase dominante y terrateniente lo concebía. Cabe recordar que desde la independencia hasta esta época no existían diferencias inter-regionales ni culturales significativas en el territorio de dominación chilena. En las tres provincias se practicaba la agricultura y minería (en proporciones distintas según el caso), con una población mestiza casi en su totalidad. La sangre europea predominaba en el grupo oligárquico, porcentaje que decrecía en la medida en que se bajaba de estrato social (Gazmuri, 1998). Con esta clase alta fuertemente cohesionada, en contraste con la gran masa viviendo en condiciones precarias en el campo, “necesariamente iba a ser difícil introducir una utopía liberal de la noche a la mañana (...). Por lo tanto los beneficios políticos de la independencia quedaron restringidos en gran medida a la clase alta” (Collier & Sater, 1996, p. 48). La oligarquía luchó por mantener dichos beneficios políticos hasta conquistarlos en 1830. Por lo tanto, no es el Estado en sí el que se erige como dominador del país, sino es la imposición de un orden de tipo señorial y jerárquico, la persistencia del sistema de organización social tradicional, previo a la independencia, en la construcción de esta nueva etapa de Chile (Jocelyn-Holt, 1997).

---

<sup>36</sup> No hay que olvidar que Chile está prácticamente aislado del resto del continente. Las noticias internacionales llegaban con bastante retraso y, dada la estructura mental chilena de la época de la que habla Gazmuri, eran recibidas con cierta desconfianza.

## **2.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1925 Y LA CONSOLIDACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO**

Como en 1833, la nueva Constitución de 1925 significó un llamado al orden, al apego y respeto irrestricto a la norma después de un periodo marcado por la inestabilidad política. El 11 de septiembre de 1924 se oficializó un golpe de Estado que dio por finalizado el único proyecto parlamentarista en la historia de Chile, el que dio paso a la mencionada Constitución, de marcado carácter presidencialista al reforzar las potestades del Ejecutivo.

34 años antes, en 1891, la crispación política llegó a tal punto que se desencadenó la segunda y última guerra civil en Chile. En ese entonces el Presidente de la República era José Manuel Balmaceda. Bajo su mandato se integraron al gobierno personas que históricamente habían estado marginados de estos roles (burgueses, principalmente), por lo que la hegemonía oligárquica, con bastante fuerza en el Parlamento, no miraba con buenos ojos los nuevos acontecimientos. Variados fueron los focos de tensión: Balmaceda continuó con las prácticas de intervención electoral que habían ejercido sus predecesores, pretendiendo designar a los miembros del Congreso y a su sucesor en la presidencia; el gobierno cruzaba una fuerte batalla con la Iglesia Católica y los grupos que la apoyaban –entre ellos buena parte de la oligarquía- para eliminar sus influencias y separarla completamente de las funciones relacionadas al Estado; las Fuerzas Armadas se dividieron y tomaron parte de la pugna entre presidencialistas y parlamentaristas, con apoyos del Ejército y Armada, respectivamente; y Balmaceda entró en un creciente conflicto con las mineras del salitre, ya que él apostaba por elevar los niveles de producción con el objetivo de aumentar el presupuesto nacional para lograr financiar distintas inversiones públicas, pero los magnates del salitre –que tenían fuertes vínculos con los congresistas- optaban por limitar los niveles de producción para que el precio del mineral no cayera. Incluso uno de los proyectos de Balmaceda en esta materia, más radical, fue el de nacionalizar las salitreras, tarea que no contó con los apoyos necesarios para llegar a puerto.

Pero la mayor de las tensiones políticas radicaba en el centralismo del poder que ostentaba el Ejecutivo. Si bien la idea de implantar un estado federal había quedado completamente en el pasado, Gabriel Salazar y Julio Pinto (1999a) sostienen que para esta época en Chile no había uno, sino tres proyectos o movimientos concretos que proponían soluciones a la concentración del poder en Santiago.



Uno de ellos fue el de las organizaciones populares comunistas. "El movimiento mutualista de la baja sociedad civil había multiplicado los 'poderes privados' de acción colectiva y local", alcanzando importantes frutos en Valparaíso, al "imponer medidas que iban en beneficio de la 'comunidad baja' mientras neutralizaban los abusos mercantiles de la 'comunidad alta'" (Salazar & Pinto, 1999a, p. 282). Estos movimientos se vieron favorecidos por la Ley de Comuna Autónoma, aprobada en diciembre de 1891. Ésta se basaba en la de 1854, pero a diferencia de ella, aseguró mayores niveles de autonomía local eliminando la función de 'vigilancia municipal' de las autoridades desconcentradas del ejecutivo a nivel provincial, además de definir las fuentes de los recursos para cubrir los gastos municipales<sup>37</sup>. Sin embargo fueron otros los proyectos que aglutinaban el interés de distintos grupos de poder y que, con el pasar del tiempo, generarían tensiones de mayor índole hasta llegar a la guerra civil de 1891: el proyecto parlamentarista y la propuesta descentralizadora del propio Balmaceda.

Para los congresistas la solución al excesivo centralismo del poder no iba por dividir los roles del Ejecutivo descentralizadamente a lo largo del país, sino por romper con el centralismo electoral y, de esta manera, dotar de mayor poder al Parlamento, el que representaría a todo el territorio nacional. El proyecto parlamentario fue ampliamente respaldado por la oligarquía. Por otro lado el proyecto de Balmaceda, quien antiguamente había sido parte del Club de la Reforma<sup>38</sup> y luchó contra los abusos autoritarios de los gobiernos portalianos, apuntaba hacia una mayor descentralización de la administración pública, pese a que gran parte de la historiografía chilena recuerda su gobierno como uno fuertemente centralista por oponerse al proyecto parlamentario que se gestaba en el Congreso Nacional.

Su proyecto concebía descentralizar el poder del ejecutivo en autoridades de rango regional –es decir, seguía entendiendo que el Estado debía tener un gobierno presidencialista–, fortaleciendo los municipios autónomos. Según la propuesta, el poder quedaría en manos de una Asamblea Provincial, escogida democráticamente, pero se conservaría el concepto de unidad nacional a través de la designación presidencial del intendente. Sin embargo Balmaceda no se declinaba por transferir

---

<sup>37</sup> No obstante, Salazar y Pinto argumentan que más que apuntar a ampliar las bases de participación ciudadana a nivel local, los congresistas vieron en esta ley la posibilidad de relacionar la autonomía municipal con la autonomía electoral, que está altamente ligado con el proyecto parlamentarista de organización republicana.

<sup>38</sup> Grupo de corte liberal formado en 1849. Si bien tuvo una corta duración y prácticamente sin notoriedad política, sirvió de referencia y semillero para las renovadas fuerzas progresistas.

mayores atribuciones al aparato legislativo. Para los parlamentarios esto fue un "violento y sorpresivo viraje (que) representó una verdadera actitud revolucionaria" (Heise, 1974, p. 81).

Las ansias por buscar fórmulas para acrecentar los ingresos fiscales y así financiar las obras públicas del gobierno, motivaron el estallido final: el Congreso no aprobó la Ley de Presupuesto de gastos públicos para 1981, por lo que Balmaceda decidió volver a aplicar para dicho año el correspondiente a 1980. El Congreso declaró inconstitucional al gobierno. El Vicepresidente del Senado, Waldo Silva (1891), mediante el 'Manifiesto de los Representantes del Congreso a bordo de la Escuadra' solicitó expresamente "que se organice una división naval para hacer comprender al Presidente de la República que la Armada obedece a la Constitución". Ante estos acontecimientos Balmaceda clausuró el Congreso Nacional y declaró Estado de Sitio, aplicando una fuerte represión a todos sus opositores. La guerra civil de 1981 ya estaba declarada.

El 30 de agosto del mismo año los congresistas, apoyados por la Armada, lograron la victoria, dándose inicio a la época parlamentaria de Chile. Sin embargo, esta nueva etapa no implicó derogar ni hacer grandes cambios a la Constitución de 1833. Bastó con que los vencedores interpretaran la ley fundamental en términos parlamentarios. De ahí se desprende que la oligarquía tradicional, que apoyaba el parlamentarismo y se articulaba a través de partidos políticos, más que buscar un modelo que beneficiara a la sociedad civil, buscó su propio acomodo a las nuevas esferas de poder (Salazar & Pinto, 1999a). En otras palabras, "en 1891 la élite se atrincheró en un esquema igualmente excluyente que el del pasado, claro que ahora más evidente en sus pretensiones exclusivistas" (Jocelyn-Holt, 1991, p. 34).

Pese a que en un comienzo se pudiera sugerir lo contrario, el parlamentarismo tampoco significó avances importantes en materias de mayores niveles de descentralización administrativa ni política a nivel territorial. La única gran excepción fue la aprobación de la ley de comuna autónoma de 1891, pero que al poco andar sufrió modificaciones que limitaron las prácticas democráticas de las asambleas electorales locales, uno de los atributos destacados de dicha normativa (Montecinos, 2005a). Más bien este sistema de gobierno buscó legitimar a una clase oligárquica en el tiempo, tal como concluyen Salazar y Pinto:

La crisis política de 1981 (...) no fue, sin embargo, un estallido 'vertical' entre ese Estado (el centralista y autoritario) y su ilegitimidad social, sino uno 'horizontal' entre fracciones oligárquicas que luchaban por

homogeneizar el control del Estado (...). Se trataba de perfeccionar su 'distribución', y para ello había que eliminar el poder autocrático enquistado en los 'Hombres del Presidente' (...). Había que ajustar el Estado al perfil de la decadencia elitaria (...). El ajuste creó el parlamentarismo. Que no fue, por esto, un auténtico régimen parlamentario, sino una 'legalizada' agonía para un régimen autoritario.

(1999a, pp. 38 - 39)

Tras una irrupción militar en busca de soluciones para la postergada 'cuestión social'<sup>39</sup>, el 11 de septiembre de 1924 se oficializó un golpe de Estado, dando por finalizado el proyecto parlamentarista de Chile. La Junta de Gobierno preparó la nueva Constitución que fue promulgada en 1925 bajo el mandato de Arturo Alessandri Palma.

La carta fundamental fortaleció el régimen presidencialista, reforzando las potestades del Ejecutivo e independizándolo del Legislativo. En materias regionales, al igual que la Constitución de 1833, el capítulo VII establece que el territorio nacional se divide en provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos. Cada uno de estas divisiones lideradas por el intendente y gobernador (designados por el Presidente de la República), subdelegado e inspector (nombrados por el gobernador correspondiente), respectivamente.

Las grandes nuevas disposiciones que estableció la nueva Constitución en esta materia son la administración provincial y el artículo 107, sobre 'descentralización administrativa'. Respecto a lo primero, se estableció que la administración de la provincia recaería en el intendente quien tendría como órgano consultor a las Asambleas Provinciales Autónomas (elegidas democráticamente), sin embargo el Congreso jamás despachó la ley que las reglamentaba (E. Valenzuela, 1999).

Respecto a la descentralización administrativa, la Constitución establecía:

Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior.

Los servicios generales de la Nación se descentralizarán mediante la formación de las zonas que fijen las leyes.

---

<sup>39</sup> Este concepto surgió en Europa para nombrar los problemas sociales que se manifestaron como consecuencia de la revolución industrial. En Chile, el término fue asociado a las problemáticas sociales que afectaron a los sectores de bajos recursos, especialmente entre 1880 y el fin de la época parlamentaria. La forma de entender la 'cuestión social' en Chile es de difícil consenso al ser un concepto sumamente amplio. Sin embargo tenía una estrecha relación con la regularización del sector laboral (horas de trabajo, pagas, seguros obreros, sindicatos, etc), así como también problemas como el hacinamiento, la salubridad y el analfabetismo, entre otros.

En todo caso, la fiscalización de los servicios de una provincia corresponderá al Intendente, y la vigilancia superior de ellos, al Presidente de la República.

(Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-a, p. 15).

Pese a esta disposición, la ambigüedad entre el Estado fuertemente centralizado y el poder local se mantuvo. A éstos se les reconocía autonomía pero, a fin de cuentas, el Estado quedaba a cargo de decidir sus estructuras administrativas, fuentes de financiamiento y una super-vigilancia a través de las autoridades centrales territorialmente localizadas que impedían ejercer realmente dicha autonomía (E. Valenzuela, 1999). El centralismo político nuevamente había triunfado.

### **2.3 LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE LOS AÑOS 60**

Entre golpe de Estado y golpe de Estado, es decir desde 1924 hasta 1973, no se registraron movimientos relevantes, ni políticos ni sociales –menos militares–, que presionaran consistente y coherentemente para lograr mayores grados de autonomía regional. Por el contrario, en la década de 1920 se creó la Contraloría General de la República, un órgano de elevada autonomía con respecto al gobierno central que, sin embargo, ha fortalecido el carácter centralista y autoritario del Estado (Angell, Lowden, & Thorp, 2001). Esto, porque la Contraloría se transformó, hasta el día de hoy, en el ente protector de la probidad y legalidad de toda la administración pública, ayudando a reducir los niveles de corrupción y a mantener un control centralizado de todo el aparato administrativo.

Sólo a fines de este periodo, sobre todo bajo gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se emprendieron iniciativas que se transformarían años más tarde en los antecedentes más inmediatos de la actual regionalización de Chile. Iniciativas que, esta vez, tuvieron más relación con una vieja, triste y repetida historia chilena: la de las catástrofes naturales. En 1939 la ciudad de Chillán, ubicada a 450 kilómetros al sur de Santiago, fue devastada por un terremoto de 7,8 grados (escala de Richter). 21 años después, el sur del país volvió a ser azotado, esta vez por el terremoto de Valdivia, el más grande del que la humanidad tenga registro: 9,5 grados (Richter). En aquellas épocas el Estado carecía de políticas sistematizadas con foco territorial. Tampoco contaba con una red desconcentrada de oficinas ministeriales que le permitiera al gobierno central tener nociones claras de las necesidades territoriales del país.

La magnitud de ambos desastres evidenció la necesidad de contar con un foco territorial en la gestión del Estado. Por eso tras lo acontecido en Chillán el gobierno diseñó una serie de estrategias con el fin de levantar la zona afectada, entre las cuales destacó la fundación de la Corporación de Fomento Fabril (CORFO), que posteriormente siguió desarrollando estudios y planes productivos locales. Tras el cataclismo de Valdivia, se creó el Comité Provincial de Desarrollo. Ambos procesos alimentaron la posterior creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en 1966, con sus respectivas oficinas territoriales a lo largo del país (Boisier, 2007). A través de ella por primera vez se comenzó a pensar de manera sistematizada en el Chile regional. De hecho ODEPLAN –que años después derivó en el Ministerio de Planificación– ideó el proyecto en el que se dividía territorialmente al país en 12 regiones (por primera vez se utilizó este concepto, aplicándose a una unidad administrativa mayor que las antiguas provincias), aunque más bien con la intención avanzar en una planificación del territorio para su desarrollo, no de crear unidades político-administrativas como tales. Pese a ello, esta propuesta sirvió de base para la regionalización realizada en 1974.

Con todo, en los años 60 se puede hablar de un cambio de paradigma. A diferencia de años atrás, cuando las provincias se alzaban como actores principales a la hora de buscar mayores autonomías (ya sea a través de caudillos militares, movimientos ciudadanos, grupos políticos o económicos), en esta época comienza una tónica que en gran parte se mantiene hasta el día de hoy: los programas, políticas públicas y leyes de sentido regional (ya sea para dotarlas de más poder, mejorar sus índices de productividad, elevar los estándares de bienestar, etc.) son generadas y aplicadas desde el gobierno central. Sin desconocer el surgimiento de demandas locales, las regiones no cumplieron un rol relevante a la hora de impulsar estas iniciativas. Desaparece casi por completo de la agenda política las discusiones sobre federalismo y parlamentarismo, y en su reemplazo toma vigor la desconcentración administrativa dirigida desde Santiago.

Gracias a esta nueva estrategia, bajo los gobiernos de Frei y Allende se desarrollaron distintos planes especiales de acción considerando las diferencias regionales y las necesidades que en ellas se originaban. Dentro de este marco estaban los planes de 'polos de desarrollo' (que buscaban potenciar ciertas zonas del país con la especialización de la industria local en un rubro específico) y los de políticas específicas para las zonas extremas (Arica en el norte y Punta Arenas en el sur). También se implementaron diversas políticas focalizadas en potenciar el crecimiento económico de las regiones, así como también reformas radicales de

impacto regional diferenciado, pero siempre desde una sistematización y fiscalización altamente centralizada. En definitiva, motivados –u obligados– por la necesidad, se pasó de tener una casi nula visión de política pública sistemática territorial, a un diseño que contenía una planificación nacional centralizada y paternalista, sobre la cual se basó el proceso de desconcentración y delegación de la década de los 70.

#### **2.4 LAS REGIONES BAJO LA DICTADURA DE PINOCHET**

Fue con la dictadura militar cuando el Estado mostró por primera vez una atención profunda y sistemática de la realidad regional. No obstante, el proceso iniciado no es el de una descentralización como tal, sino principalmente de una desconcentración del aparato estatal, con dos objetivos principales: mantener un estricto y férreo control en todo el territorio nacional y fortalecer el modelo económico por el que apostaba el gobierno. La célebre frase del propio Pinochet grafica esta interpretación: “la administración se descentraliza, el poder jamás” (Boisier, 2007, p. 200).

Las innovaciones en materia regional fueron diversas: se regionalizó al país en una estructura muy similar a la que se mantiene hoy; se creó una red desconcentrada de prácticamente todos los ministerios del gobierno; se crearon organismos especializados en materias regionales, tanto a nivel central, como regional y local; y nacieron herramientas y mecanismos de inversión pública regionalizada que hasta la actualidad tienen vigencia, entre otros.

Antes de entrar en materia, es importante puntualizar que este impulso se vio favorecido por dos grandes procesos paralelos que funcionaron como ‘paraguas’ para gran parte de las políticas públicas del régimen autoritario. El primero tiene relación con la doctrina económica que asumía el gobierno. El hecho de que Pinochet se alineara a las políticas neoliberales por influencia de Estados Unidos, entre otras cosas, implicaba modificar profundamente la estructura administrativa del país. “Había que reducir el tamaño, gastos y funciones del Estado; había que disminuir el aparato burocrático; se planteaba otorgar plena libertad a la iniciativa privada y crear condiciones que permitieran el libre juego de las fuerzas de mercado” (Krebs, 1996, p. 548). Diversos son los autores que han estudiado este fenómeno, entre ellos Ffrench-Davis (2001), Hernández y Parro (2008), Hachette (2001) y Cypher (2007).

La reducción de las funciones propias del Estado implicaba, principalmente, desconcentrar y delegar algunas tareas en agencias más pequeñas y privatizar empresas tradicionalmente públicas, es decir, 'dejar de hacer cosas' que históricamente asumían en el Palacio de la Moneda. Respecto a lo primera, destacan los profundos procesos de desconcentración y delegación en el sector salud y educación (comúnmente conocidos como las municipalizaciones de la salud y de la educación), que tenían por objetivo disminuir el poder que recaía en actores políticos de relevancia (los respectivos ministerios y uniones de trabajadores del sector público) y reducir el gasto fiscal introduciendo la ideología de la competencia por recursos limitados entre las municipalidades y el sector privado (Angell, et al., 2001).

La privatización también fue altamente practicada. Un informe de la Comisión de Privatizaciones de la Cámara de Diputados de Chile en 2004 concluyó que durante el gobierno militar se "enajenaron y devolvieron 725 empresas y activos industriales (...). Dentro del total de las empresas, había 124 calificadas como las más grandes y se distinguía a 46 por ser estatales antes de 1970"<sup>40</sup> (Cámara de Diputados, 2004, p. 2). Ejemplos en este ámbito hay muchos, pero sin duda destaca la reforma al sistema previsional con la creación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en 1980, dejando el antiguo sistema de reparto en manos de empresas privadas a través de un sistema de capitalización individual de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, además de las privatizaciones en salud y educación.

La otra dinámica en cuestión es la aceptación por parte de los sectores militares a reformas de desarrollo territorial. "El concepto de territorio es a la cultura de los militares lo que el mercado es a la cultura de los economistas (...). A esto se agrega, adicionalmente, el hecho de que muchos de los altos mandos habían sido instruidos, aquí y en el exterior, en la doctrina de la 'seguridad nacional' con un fuerte componente de geopolítica" (Boisier, 2007, p. 131). Dicha seguridad nacional podría correr peligro de existir zonas del territorio con notorios retrocesos respecto al resto del país. Evitar el estallido de nuevos conflictos sociales y políticos era una

---

<sup>40</sup> Es pertinente recordar que la política económica del gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende contemplaba la expropiación y nacionalización de varias empresas. En efecto, el propio Allende en su discurso del 4 de noviembre de 1971 tras un año de gobierno aseguró: "Controlamos el 90% de lo que fuera banca privada (...). Más de 70 empresas monopólicas y estratégicas han sido expropiadas, intervenidas, requisadas o estatizadas (...). Y hemos acentuado y profundizado el proceso de reforma agraria; 1.300 predios de gran extensión, 2.400.000 hectáreas, han sido expropiadas" (Arturo Fontaine T. & González Pino, 1997, p. 998).

prioridad, de ahí la importancia de contar con una estructura estatal de fuerte presencia regional y con mecanismos de asignación que permitieran su crecimiento económico. Además, “en un momento en que se avizoraban conflictos con Perú, Bolivia y Argentina, se buscó fortalecer la presencia del gobierno central a través de los intendentes (...). La idea jerárquica de mando militar permeaba todo el esquema” (E. Valenzuela, 1999, p. 107).

Como se verá en las siguientes páginas, con Pinochet se vivió una innovación sistemática de la política regional que hasta hoy no tiene paragón y cuyo legado sigue operando. A primera vista podría parecer contradictorio que bajo un régimen autoritario, centralizador por naturaleza, se produjera un proceso descentralizador. Sin embargo, gran parte de la paradoja se despeja al entender que el objetivo detrás de este proceso no está en línea con el concepto de descentralización definido, con la única excepción de unos instrumentos de descentralización fiscal a nivel regional y municipal que se describirán en las próximas páginas. Tampoco buscaba profundizar algunos aspectos que comúnmente se le atribuye a la descentralización, como avanzar en la democratización del país, promover la incorporación de grupos excluidos y aumentar los niveles de control y participación ciudadana de cara a los organismos de la administración pública (Borja, 1987). Por el contrario, se sistematizó un proceso de desconcentración de la administración pública. Es decir, se avanzó en la transferencia de competencias operacionales de políticas centralmente originadas y vigiladas, para ser localmente aplicadas, y no en transferencias apoyadas en algún tipo de autonomía territorial. “The intentions of the military regime was the need to strengthen, not weaken, central control by incorporating regions and municipalities into a hierarchical system of authoritarian domination<sup>41</sup>” (Angell, et al., 2001, p. 79). La nueva institucionalidad regional sólo consideró instaurar un aparato desconcentrado del gobierno central y con autoridades asignadas por éste. La estructura permitió un control total a lo largo y ancho del territorio nacional.

Con la finalidad de estructurar el análisis de este periodo, las innovaciones en materia regional se han dividido en: división administrativa, organización política, instrumentos de inversión pública de decisión regional, políticas sectoriales de fomento productivo regional e instrumentos de planificación. Esta es una división

---

<sup>41</sup> Traducción libre: Las intenciones del régimen militar pasaban por fortalecer, no debilitar, el control central a través de la incorporación de regiones y municipalidades en el sistema jerárquico de dominación autoritaria.



ficticia con la única intencionalidad de ordenar la observación sobre las políticas de corte regional. Todas ellas conviven, se relacionan entre sí e incluso emanan de una misma norma o conjunto de ellas.

#### **DIVISIÓN ADMINISTRATIVA**

En diciembre de 1973, a tres meses del golpe militar, se promulgó el decreto 212 dando vida a la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa (CONARA). El nuevo órgano trabajó en conjunto con la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) para avanzar en la regionalización que dicha entidad venía planeando desde fines de la década de 1960. Finalmente, en 1974 se promulgaron los decretos 573 y 575, con los que se dio inicio a la regionalización del país. De las disposiciones contenidas en ellos proviene el grueso de la división político – administrativa y el modelo de gobierno interior vigentes entre los años 1990 y 2010. Entre ambos dividieron al país en 12 regiones (identificadas numéricamente) más el Área Metropolitana, fijaron las atribuciones de los intendentes y gobernadores, normaron el estatuto del gobierno y administración interior de cada región, además de crear y fijar las atribuciones de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC), las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) y los Consejos Regionales de Desarrollo.

Los Decretos Ley Nº 1.230 de 1975 y 1.317 de 1976, reformaron límites y coberturas regionales, dividieron a éstas en un total de 41 provincias y reemplazaron el Área Metropolitana por la Región Metropolitana, además de modificar los nombres del resto de las regiones agregándoles un apelativo de mayor identificación territorial. Por último, antes del retorno a la democracia, se crearon las provincias de Parinacota, Cardenal Claro, Cauquenes, Palena, Coihaique; y la división provincial de la región Metropolitana en Chacabuco, Cordillera, Maipo, Talagante y Melipilla, además de Santiago.

#### **ORGANIZACIÓN POLÍTICA**

La estructura central desconcentrada regionalmente comienza con los intendentes y gobernadores, ambos vigentes en la actualidad. Los primeros, designados por el Presidente de la República y dependientes del Ministerio del Interior, tenían a su cargo el gobierno interior y administración superior de cada región. Principalmente al intendente le correspondía supervigilar y fiscalizar todos los servicios de administración del Estado de carácter civil a nivel regional; determinar los proyectos y programas regionales oyendo al Consejo Regional de Desarrollo, y fijar sus prioridades; elevar al poder central proyectos de políticas, planes de desarrollo

y presupuestos regionales; dictar reglamentos según sus atribuciones; y fomentar el desarrollo de la actividad privada a nivel regional. Su figura era –y sigue siendo– muy similar a la del modelo francés, donde el *préfet* (intendente en Chile) “trataba de asegurar que cada uno de los *départements* (regiones) estuviera gobernado en la forma deseada por el gobierno central de París” (Peters, 1999, p. 255). Subordinado al intendente está la figura del gobernador, como la autoridad superior de cada provincia. También designado por el Ejecutivo, tenía a su cargo la fiscalización de programas, proyectos y servicios públicos a nivel provincial; velar por la coordinación de los servicios públicos de su provincia; proponer proyectos y coordinar a las municipalidades de su circunscripción.

Por otro lado, en este periodo destaca la creación de otros cuatro organismos que reforzaron la organización política en el proceso de regionalización. Estas fueron las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC); y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

Las SEREMI, también vigentes en la actualidad, son órganos desconcentrados territorialmente de todos los ministerios del Estado, exceptuando a Interior, Defensa y Relaciones Exteriores, que actúan como representantes de cada uno de ellos en todas las regiones del país. Las SEREMI están presididas por el Secretario Regional Ministerial, quien es designado por el ministro de la respectiva cartera y subordinado al intendente de la región. A grandes rasgos las SEREMI tienen por responsabilidad ejecutar las políticas sectoriales a nivel regional de acuerdo a las instrucciones del intendente y cumpliendo los requerimientos técnicos exigidos por su ministerio, además de formular proyectos y proponer políticas que apunten al desarrollo de su sector en la región.

Las SERPLAC, también en cada región y presididas por un secretario escogido por el poder Ejecutivo, funcionaban como oficinas desconcentradas de ODEPLAN y tenían por finalidad coordinar a las SEREMI locales y ser un soporte técnico para las autoridades regionales en la preparación de programas y proyectos de desarrollo. Un papel similar cumplían las SECPLAC, pero a nivel municipal.

La SUBDERE, heredera de CONARA, tomó forma tras la creación del cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional en 1985 con la ley 18.359, bajo el alero del Ministerio del Interior. El origen de la nueva autoridad pareciera estar sujeto a la necesidad de mantener la permanencia de un alto mando de las FF.AA. al interior

del gobierno (Boisier, 2007). Como fuera, se trata de un organismo perteneciente a una de las carteras centralizadas por naturaleza que, sin embargo, se terminó convirtiendo en el “hada nodriza de la descentralización” (Boisier, 2007, p. 133). Esto, debido a que sus funciones radican en generar las grandes propuestas de políticas públicas para el desarrollo regional, provincial y local; coordinar la aplicación de los programas y políticas en todas las regiones del país; asesorar técnicamente a los distintos órganos y autoridades subnacionales; y realizar estudios y formación de proyectos para fortalecer el desarrollo regional y local, entre otros. Con el pasar de los años, este organismo con sede en Santiago y a pocos pasos del palacio de gobierno se convirtió en el principal gestor de los procesos de desconcentración de la administración pública, descentralización y fomento del desarrollo de todos los territorios del país.

Respecto al nivel local, las municipalidades se mantuvieron como las responsables de la administración de cada comuna. Sin embargo, a pocos días del golpe militar, sufrieron una fuerte intervención: la nueva Junta de Gobierno removió a todos los alcaldes del país, quienes por larga data fueron escogidos democráticamente, sustituyéndolos por oficiales de las FF.AA. o ex uniformados, con directa dependencia del Ministerio del Interior. La ruptura no quedó ahí, ya que la represión llegó incluso a las autoridades antiguamente electas debido a que la dictadura encarceló y exilió a 120 alcaldes de la Unidad Popular (E. Valenzuela, 1999).

Dos normativas de relevancia a nivel local se promulgaron en este periodo: El Decreto Ley 1.238 de 1976 y la Ley 18.695 de 1988, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), que amplió considerablemente sus competencias y capacidades. Las municipalidades fueron definidas como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la responsabilidad de administrar cada comuna, satisfaciendo las necesidades locales y asegurando la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural.

Para esta finalidad, las municipales quedaron constituidas por el alcalde, como máxima autoridad comunal, secundados por un Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). La designación del alcalde adquirió una figura curiosa: salvo en 16 comunas donde era escogido directamente por el Ejecutivo, en el resto del país resultaban electos por los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) a partir de una terna presentada por el CODECO respectivo. Sin embargo, la nueva autoridad siempre debió contar con el beneplácito del Presidente de la República.

Dentro de las responsabilidades encomendadas a las municipalidades, se encontraba la planificación y regulación urbana; aplicar disposiciones sobre construcción, urbanización, transporte y tránsito públicos según las normas de cada ministerio; el aseo y ornato de la comuna; además de promover el desarrollo directa o indirectamente de funciones relacionadas con la asistencia social, salud pública, protección del medio ambiente, educación, cultura, capacitación, promoción del empleo, deporte y recreación, turismo, transporte, tránsito público, vialidad urbana y rural, urbanización, construcción de viviendas sociales e instalaciones sanitarias, prevención de riesgos y todas aquellas iniciativas de interés local.

En cuanto a los recursos municipales también hubo reformas de importancia. Casi 10 años antes de la LOCM, en 1979, se promulgó el Decreto Ley Nº 3.063 sobre Rentas Municipales, otorgando a las municipalidades ingresos propios de relevancia que antes iban a las arcas centrales. Así, éstas comenzaron a considerar dentro de sus presupuestos los ingresos relativos a impuestos prediales, patentes comerciales, de vehículos y permisos de circulación.

Por otro lado, el gobierno central decidió poner en marcha dos procesos de profundas consecuencias a nivel municipal: los de desconcentración y delegación de la salud y la educación. El ámbito de la salud sufrió sus primeras reformas a fines de la década de 1970 con una reorganización de la cartera, separando las funciones de planificación, control y regulación de las tareas propias de provisión de los servicios sanitarios, que quedó en manos de nuevas entidades: el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), el Fondo Nacional de Salud (FONASA), la Central de Abastecimientos y el Instituto de Salud Pública. En 1981 la SNSS traspasó toda la responsabilidad de la atención primaria a las municipalidades (postas y consultorios generales), quedando sólo a su cargo la atención secundaria y terciaria en hospitales y centros especializados de salud. Hacia 1980 el 90% de los establecimientos de salud estaban bajo administración municipal (Raczynski & Serrano, 2001).

Respecto a la educación, a partir de 1980 se traspasó a las municipalidades la gestión de las escuelas públicas y se modificó el sistema de financiamiento por parte del Estado: en vez de traspasar recursos según un criterio histórico de gasto, se pasó a una modalidad en que se pagaba por alumno. Las reformas de educación y salud fueron acompañadas por un método de financiamiento que comprendía traspasos del gobierno central a las municipalidades basadas en subvenciones por

las prestaciones otorgadas, valor que a medida que avanzó la década de 1980 no se reajustó acorde a la inflación, generando severos déficit (Raczynski & Serrano, 2001).

#### **INSTRUMENTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DE DECISIÓN REGIONAL**

Dos fueron las principales innovaciones en materia de inversión pública territorialmente localizada que se crearon durante este periodo: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Común Municipal (FCM).

Si bien ambos tienen su origen en el Decreto Ley Nº 575 de 1974, en éste se estableció específicamente que el FNDR sería una partida del Presupuesto Nacional para ser administrada regionalmente, cuyo financiamiento se sostendría a partir del 5% de los ingresos tributarios y arancelarios, excluyendo las contribuciones de bienes raíces ya que éstas irían a un fondo de financiamiento del sector municipal, el futuro FCM que fue regulado cinco años después. El objetivo original era asignar estos recursos a los territorios “de acuerdo con las prioridades que establezcan las políticas de estímulo al desarrollo regional y comunal” (Unidad de Administración de Desarrollo Regional, 1975, p. 43). Así nació el primer y hasta hoy principal instrumento de inversión pública regional mediante el cual se transfiere recursos fiscales desde el gobierno central a cada una de las regiones para la materialización de proyectos y obras de desarrollo de impacto regional, provincial y local.

Durante su primera década de funcionamiento el impacto del FNDR fue limitado ya que no contó con los recursos que el decreto establecía. Así, no logró cumplir con su objetivo de fondo productivo y se dedicó, en cambio, a financiar sólo proyectos locales de pequeña escala. La suerte de esta herramienta comenzó a cambiar en 1985 tras la firma de un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo, que se convirtió en su principal fuente de ingreso. De ahí en adelante “el FNDR asume la construcción de buena parte de la infraestructura social del país (...). Es el principal inversor en salud, educación, vialidad, deportes, equipamiento comunitario, etc.” (Ábalos, 2000, p. 34).

El FCM, en cambio, nació como tal con el decreto sobre Rentas Municipales. El fondo se nutría del 50% de los ingresos relativos a la participación municipal en los impuestos territoriales de cada comuna (parte importante de los ingresos propios). Esta suma se repartía entre todas las municipalidades del país, exceptuando las de Santiago, Providencia, Las Condes, Viña del Mar y Machalí, según tres criterios comunales: cantidad de habitantes, número de predios exentos de impuesto territorial y los ingresos propios de cada municipalidad. Así, el FCM fue concebido

como una herramienta de redistribución de recursos a nivel municipal, que rápidamente se transformó en la principal fuente de ingreso para la mayoría de los municipios del país.

El FNDR, los ingresos propios municipales y el FCM, son los primeros instrumentos estrictamente descentralizadoras, fiscales en este caso. En efecto, se trata de transferencias del gobierno central a las regiones y del derecho municipal a recaudar impuestos locales, ingresos que podían ser utilizados con ciertos espacios de discrecionalidad. Sin embargo estas políticas de descentralización fiscal no fueron de la mano con las del mundo político, pues se debe recordar que todas las autoridades subnacionales eran escogidas directa o indirectamente por el poder Ejecutivo. Eso mismo debilita la real facultad autonómica de las municipalidades y regiones para administrar sus fondos.

#### **POLÍTICAS SECTORIALES DE FOMENTO PRODUCTIVO REGIONAL**

El palacio de gobierno continuó con la estrategia de generar políticas e incentivos tributarios para promover el desarrollo económico regional, legado del mandato de Eduardo Frei Montalva. Destaca la redefinición de las condiciones tributarias y arancelarias para las regiones extremas reforzando sus posiciones como puertos libres (Tarapacá y Magallanes) para incentivar la inversión privada. En estas áreas se subsidiaron las inversiones y la contratación de mano de obra; se estimuló la forestación y las obras de riego y drenaje, entre otras.

#### **INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN**

En materia de planificación cabe destacar los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO). Éste es el plan rector, vigente al día de hoy, del desarrollo en la comuna y que contempla las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local. Es realizado por cada municipalidad (con apoyo técnico del gobierno central) en coordinación con los demás servicios públicos que operan en el ámbito comunal o ejercen competencias en éste.

Otro proyecto con cierto nivel de notoriedad fue la creación del Banco Integrado de Proyectos (BIP). Es una base de datos que incluye a todos los proyectos de inversión pública que se realizan en cada región, considerando sus respectivos avances.

### 3. PARTIDOS POLÍTICOS Y DINÁMICAS REGIONALES

---

Hasta ahora se ha ahondado en los principales acontecimientos que han manifestado la tensión centro-periferia en la historia de Chile, pero sin observar el trascendental rol que han protagonizado los partidos políticos, debido a la amplia presencia que estos han jugado en la vida nacional y a su posición como nexos entre el Estado y diversos grupos sociales (Valenzuela, 1995).

Este apartado busca hacer anotaciones generales sobre las características del sistema de partidos –y en menor medida también de los sistemas electorales- que han caracterizado a Chile en distintas etapas, con mayor énfasis en aquellos aspectos que guardan relación con la tensión centro-periferia; e indagar sobre los despliegues territoriales y propuestas regionales de los partidos políticos con mayor relevancia en la historia del país<sup>42</sup>. Con tal objetivo se ha dividido la observación en tres etapas según las notorias características institucionales-políticas de cada contexto y la proximidad hacia con el periodo de estudio de esta investigación. Estas son: el tiempo previo a 1973, la etapa dictatorial (1973 – 1990) y desde el retorno a la democracia en adelante.

#### 3.1 SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS HASTA 1973

Antes de caracterizar a los principales partidos políticos hasta 1973, es necesario considerar cinco aspectos contextuales de relevancia para el marco en el que se desarrolla esta investigación. Lo primero es entender que el sistema de partidos comenzó a consolidarse a partir de 1890. “Fue sólo entonces que se inició un sistema electoral libre de la interferencia gubernamental directa obligando (o permitiendo según sea el caso) a los partidos a maximizar sus esfuerzos para movilizar a los votantes” (Valenzuela, 1995, p. 10). Desde aquí se comenzó a desarrollar una tónica: la coexistencia de cuatro a cinco partidos grandes y una serie de partidos pequeños<sup>43</sup>. A fines del siglo XIX y a principios del XX el partido

---

<sup>42</sup> Trabajos como el de A. Joignant (2007); A. Valenzuela (1995, 1996, 1997); Angell (2003); Lechner (1985); Aldunate, Flisfisch y Moulián (1985) y Trujillo (1990) abordan exhaustivamente esta temática.

<sup>43</sup> Chile se ha caracterizado por tener un sistema multipartidista, con varias fragmentaciones y alianzas entre partidos. Si bien los grandes partidos tuvieron mayores grados de estabilidad en el tiempo, también sufrieron escisiones y regeneraciones continuas. Prueba de todo esto es que, por ejemplo, entre que

Liberal y el Conservador dominaban la derecha política del país para después pasar su hegemonía al Partido Nacional; el Partido Radical emergía en el centro, sitio que después ganó la Democracia Cristiana; y los partidos Comunista y Socialista se consolidaban en la izquierda. Desde aquel entonces se comenzaba a diferenciar los tres grandes bloques políticos que caracterizan al país con semejanzas importantes hasta el día de hoy.

Lo segundo es que una vez superada la diferencia ideológica que dividió a Chile tras la independencia y hasta fines del siglo XIX, la tensión centro-periferia<sup>44</sup>, las divisiones programáticas que separaron al eje izquierda – derecha fueron: la problemática secular-clerical, hasta la segunda década del siglo XX principalmente; y el conflicto socioeconómico o de clase, hasta el golpe de Estado. “A lo largo de distintos periodos históricos uno u otro clivaje se constituyeron en dimensión competitiva principal, subordinando (aunque nunca eliminando) a la dimensión secundaria” (Altman, 2008, p. 79). Éstos eclipsaron el panorama político durante varias décadas y dejaron en segundo plano otros focos de discusión, como los asuntos regionales que antiguamente habían ostentado un lugar protagónico.

En tercer lugar, a mediados del siglo XX los partidos políticos se habían convertido en organizaciones que penetraron fuertemente en la vida social y cultural de todos los sectores de la sociedad, al punto de crear subculturas en función a la adhesión de ellos. Así, por ejemplo, las clases alta y media alta, ligadas a la Democracia Cristiana, con normalidad provenían de colegios y universidades privadas católicas; mientras que las élites socialistas tenían su pasado en escuelas y universidades públicas (S. Valenzuela, 1999).

Por otro lado, como cuarto punto, así como las disputas –pacíficas y bélicas- que se desarrollaron en torno a la definición del Estado y del sistema político tenían como foco a Santiago, los partidos políticos también concentraron su mirada en la capital,

---

entre 1932 y 1973 45 partidos políticos lograron elegir al menos un diputado en la Cámara (Valenzuela, 1996); y que en las elecciones parlamentarias de 1953 18 partidos, además de candidatos independientes, alcanzaron escaños (entre ellos dos partidos socialistas, dos radicales, dos demócratas, dos conservadores y dos agrarios), (Trujillo, 1990).

<sup>44</sup> Como se vio ésta no se situó en la clave izquierda-derecha, sino más bien conservadores - liberales. Lo importante es acotar que tras las revoluciones de 1851 y 1859, la clase política emergente logró extender la autoridad estatal en el territorio venciendo todos los desafíos militares. “A su vez, esto significó que los que desafiaban la autoridad estatal se vieron obligados a promover sus intereses mediante votos y no balas” (Valenzuela, 1996, p. 6). De esta manera se ‘superó’, hasta el día de hoy, la tensión centro-periferia como una de primer orden en la agenda política chilena.



aunque tuvieran orígenes regionales. El centralismo generalizado también permeó las ideologías y prácticas políticas de los partidos. "Their ideologies –traditional Catholicism, Marxism, Radicalism and Christian Democracy- were centralizing ideologies"<sup>45</sup> (Angell, et al., 2001, p. 81). En Santiago concentraban sus bases operacionales con un diseño estructural que formalmente consideraba, en mayor o menor medida según sea el caso, los aportes locales. Sin embargo un aspecto era la estructura formal y otro muy distinto la cultura organizativa que reinaba en cada partido. En palabras de Ben Burnet:

The several political parties organizational arrangements possess certain resemblances to each other in that they all center their national organization in Santiago, they all have a pervasive territorial dispersement (while concentrating their structural bases in the larger urban areas), and they all claim widespread involvement in party decisions from local through regional to national machinery. In fact, of course, the party structures do differ substantially in spirit and procedure if not so considerably in form<sup>46</sup>.

(1970, p. 195).

Por último también es importante destacar la presencia de prácticas clientelares. Los partidos mantenían relaciones no programáticas con los ciudadanos, lo que los dotaban de soporte político. Así se fueron generando potentes redes de negociación que luchaban por la distribución de beneficios para los distintos grupos de interés. Entre otras cosas, éstas redes "cimentaban la capacidad de penetración territorial de las omnipresentes máquinas partidarias, al tiempo que otorgaban a los líderes nacionales un fuerte potencial de disciplinamiento de sus huestes legislativas y locales" (Altman, 2008, p. 80).

### **Partidos Conservador y Liberal**

Pese a que después de la independencia pelucones y pipiols lucharon insaciablemente por impregnarle al Estado sus propios ideales, tras la Constitución de 1833 poco a poco fueron confluyendo hasta llegar al punto de lograr fusiones entre facciones de cada bando. Ambos grupos, que hacia la segunda mitad del siglo

---

<sup>45</sup> Traducción libre: Esas ideologías (catolicismo tradicional, marxismo, radicalismo y democracia cristiana) eran centralizadas.

<sup>46</sup> Traducción libre: Las estructuras organizativas de los distintos partidos políticos tienen ciertas similitudes en cuanto todos centran su organización nacional en Santiago, todos ellos tienen una ramificación regional generalizada (sus bases estructurales se concentran en las áreas urbanas más grandes), y todos ellos afirman una amplia participación en las decisiones del partido desde el nivel local y regional. De hecho, por supuesto, las estructuras de los partidos difieren sustancialmente en el espíritu y el procedimiento, y no considerable en la forma.

XIX habían decantado en el partido Conservador y el Liberal respectivamente, encontraron su acomodo bajo el gobierno de Bulnes quien con un tono conciliador buscó acercamientos. Gracias a estos primeros pasos, en 1858 se creó la fusión Liberal-Conservadora, en directa oposición al ala monttvarista, que en 1857 terminó creando el Partido Nacional, de corte más conservador y de irrestricto respaldo al presidente Montt y su Ministro del Interior Antonio Varas.

Sería incorrecto desconocer diferencias ideológicas y programáticas entre todos ellos. La relación Iglesia – Estado era uno de los temas de mayor relevancia política en la época y ahí ya se encontraban disyuntivas: los conservadores se alineaban con el clérigo mientras los liberales apostaban por una secularización del Estado, pero de forma paulatina (Valenzuela, 1995). Sin embargo estos grupos tenían un común denominador: representaban a gran parte de las élites nacionales. Los conservadores a las clases aristócratas del país y los liberales a una cada vez más consolidada burguesía. Ambos lograron mantener en relativa paz sus diferencias y acomodarse en torno al poder en el periodo parlamentario. Por esta razón a estos grupos se les reconoce políticamente como conservadores.

Estos partidos, con diferencias no sustanciales, reflejaban en su estructura organizativa la naturaleza oligárquica de sus orígenes, obviando en gran medida a las organizaciones locales. Esta estructura estaba fuertemente influenciada por las formas políticas del pasado, cuando las restricciones y la coacción del sistema electoral negaban la necesidad de unidades políticas pequeñas, territorialmente localizadas. Asimismo, las grandes decisiones se tomaban en las cúpulas con escasa participación de las bases y poca noción de una mirada descentrada en sus propuestas (Burnet, 1970).

### **Partido Radical**

Como era de esperar, los puntos de encuentro entre conservadores y liberales no fueron compartidos por todos los miembros de cada bando. De hecho, una facción del segundo, contraria a la alianza con los conservadores, terminó por separarse definitivamente y ser parte del Partido Radical. Poco antes de la revolución de 1859, jóvenes liberales como los hermanos Matta y los hermanos Gallo, incluyendo a Pedro León quien lideró la revuelta del año citado, comenzaron a forjar un nuevo movimiento con base en Copiapó, con un contenido ideológico que se alejaba a las tendencias elitistas de conservadores y liberales para anclarse como nexo entre el Estado y las necesidades de la sociedad civil (Salazar & Pinto, 1999a).

Esta línea permitió crear en 1863 al Partido Radical, cuya composición estaba lejos de ser elitista. De hecho agrupaba a representantes de todas las regiones, ocupaciones, nivel socioeconómico, opción religiosa y grupos étnicos. Durante sus primeros años de formación, logró unificar a los dueños de tierras e industrias del sur de Chile y a los propietarios de las mineras del norte que objetaban la predominancia de Santiago en el modelo administrativo y político del país (Burnet, 1970). Los radicales lograron constituirse como un partido de cobertura nacional que pujaba por mayores niveles de descentralización y autonomía comunal. Claramente esto los diferenciaba del ala conservadora, pero no era lo único, ni tampoco lo más importante. Entre sus propuestas destacan la completa separación de la Iglesia del Estado, educación primaria laica y la autonomía del poder judicial, entre otros, temas que eclipsaban la agenda de discusión política (Salazar & Pinto, 1999a).

Debido a sus orígenes, el Partido Radical tuvo una estructura territorial altamente desconcentrada y con grandes grados de autonomía local y provincial. En cada comuna de la nación existía al menos una Asamblea como ente deliberativo local, mientras que a nivel regional se organizaba a través de los Consejos Provinciales. Ambas estructuras no sólo seleccionaban a sus mesas directivas, comisiones electorales y comisiones de disciplina, sino que además poseían fuertes lazos de información entre unas y otras para actuar conjuntamente. Las grandes decisiones a nivel nacional se concentraban en Santiago bajo la Asamblea Nacional, donde siempre se vivieron tensiones sobre el poder relativo que debía representar a las provincias con respecto a la capital.

Los radicales poco a poco fueron consolidando su postura en el territorio nacional hasta alcanzar la presidencia de la República –liderando una alianza de centro izquierda conocida como el Frente Popular- en tres periodos consecutivos, con: Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), Juan Antonio Ríos (1942-1945) y Gabriel González Videla (1946-1952). Sin embargo, de manera progresiva e incluso desde antes del triunfo electoral, los grupos profesionales santiaguinos del partido fueron liderando los procesos internos que les permitieron mantenerse en sus altas esferas, alcanzando una estructura organizativa altamente especializada en el manejo de relaciones (Salazar & Pinto, 1999a). Fue así como, en palabras de Esteban Valenzuela, cambió la orientación del partido:

Los radicales, que fueron el primer partido de provincia, afincados en sus asambleas locales, las cuales facilitaron el ascenso de las capas medias en las principales ciudades, se convertirán en un partido de Estado, que no hace reforma alguna para dar mayor autonomía y poder a entes

territoriales. Al contrario, el Partido Radical fortalecerá el sistema clientelista, los favores hechos desde y por el centro

(E. Valenzuela, 1999, p. 95).

En efecto, durante los periodos en que el Frente Popular estuvo en el poder no se registraron cambios significativos en materia regional, salvo el papel que tomó CORFO como ente propulsor del progreso productivo nacional, que contó con iniciativas fuera de la capital.

### **Partido Demócrata Cristiano**

A principios de la década de 1960 un nuevo referente político se consolidó en el país. El Partido Demócrata Cristiano (DC), formado en 1957, logró captar principalmente votos del partido Conservador, pero también del Radical (que dejó de ser el referente de centro) y de pequeños partidos de centro, como los del Democrático y el Agrario Laborista. Así, rápidamente, el falangismo se terminó convirtiendo en el partido con mayor votación de Chile en el siglo XX (Valenzuela, 1995).

Gran parte del éxito electoral se debió a su ideología. Primero, se caracterizó por tener una afinidad estrecha con la Iglesia, pero no contó con el nexo casi estructural que tenía el Partido Conservador con ella<sup>47</sup>. Segundo, los líderes demócratacristianos pertenecían a una generación fuertemente influenciada por la Doctrina Social de la Iglesia, de inspiración progresista, inclusiva y con un fuerte foco en la promoción de las clases media y obrera. Fue así como la DC se posicionó como un partido de centro, pero que gracias a su identidad católica logró arrebatar grandes flujos de votos a la derecha conservadora, y que también por su inspiración progresista pudo seducir a sectores más pequeños de centro izquierda (Valenzuela, 1995).

En línea con los postulados de la Doctrina Social de la Iglesia, el comunitarismo estuvo fuertemente plasmado en la ideología demócratacristiana. De ahí que adoptó una forma organizacional similar a la del Partido Radical: sus bases estaban en los grupos comunitarios vecinales y de trabajadores (cada uno con sus respectivas mesas directivas). Sobre ellos se encontraban las juntas comunales y las provinciales. La autoridad suprema recaía en el Congreso Nacional, radicado en

---

<sup>47</sup> De hecho la DC se declaraba explícitamente como no confesional y entre sus filas hubo miembros y líderes de otras religiones.

Santiago, compuesto por entre 1.000 y 1.200 representantes de los niveles comunales, provinciales y nacionales (Burnet, 1970).

Las relaciones entre los tres niveles fueron estrechas, con importantes flujos de comunicación entre los líderes del partido y las bases. De hecho, en 1963, el nivel nacional instó a las unidades locales para que organizaran conferencias sobre planificación regional. En el mismo año se llevó a cabo un congreso en Concepción, que propuso recomendaciones para las provincias del Ñuble, Concepción, Arauco, Bío Bio y Malleco sobre desarrollo regional, reformas en la administración pública, salud, educación y obras públicas, entre otros.

Propuestas como estas fueron consideradas por las grandes cúpulas. De ahí que, como se mencionó páginas atrás, el gobierno de Frei fuera el primero en comenzar a adoptar una mirada sistematizada sobre el Chile regional, principalmente a través de la ODEPLAN. Si bien este fue un paso importante, tampoco hay que engañarse: el gobierno siguió viéndose así mismo como el centro proveedor de políticas y programas, sin avanzar en iniciativas de descentralización como tal. Ceder más autonomía a las provincias no estuvo en la agenda. La lógica centro-periferia se mantuvo, con una estrategia orientada a escuchar las demandas locales, filtrarlas y decidir en Santiago el destino de éstas, con un fuerte foco en el incremento productivo.

### **Partidos Comunista y Socialista**

Desde la década de 1930 los partidos Comunista (PC) y Socialista (PS) mantuvieron una firme posición en la izquierda política chilena con sus ideales marxistas y de fuerte representación del movimiento obrero<sup>48</sup>. De hecho fue el único sector que no se vio diezmado tras la aparición de la DC, e incluso, subió ligeramente su apoyo ciudadano (Valenzuela, 1995).

Ambos contaban con amplios apoyos en las clases trabajadoras, los que se hacían más notorios en las mineras del norte para los comunistas, y en las provincias del sur para los socialistas. El fuerte trabajo en las bases obreras se refleja en el diseño organizativo de ambos: contaban con grupos locales básicos (células para los comunistas, núcleos para los socialistas); agrupaciones a nivel comunal (comités

---

<sup>48</sup> Para tener más referencias sobre partidos políticos de representación obrera y movimientos sindicales, revisar: Angell, Alan (1972). "Politics and the labour movement in Chile". London: Oxford University Press.

locales y comités seccionales, respectivamente); y comités regionales. La cúpula de ambos partidos residía en el Congreso Nacional (Burnet, 1970).

Sin embargo hay un elemento distintivo respecto a sus orígenes: mientras el PS se creó en 1933 en Santiago, el PC registra antepasados regionalistas. Sus orígenes se remontan a 1912, cuando Emilio Recabarren fundó el Partido Obrero Socialista en la nortina ciudad de Iquique. Recabarren, quien encarnó políticamente la lucha obrera y sindical, defendía la autonomía municipal como modelo de descentralización para que las provincias alcanzaran mejores niveles de bienestar. Esteban Valenzuela reproduce facciones del libro "Pensamientos de Luis Emilio Recabarren", escritos por el propio líder:

Hay, además, otro factor importante, que no debiéramos olvidar por un solo momento los socialistas, y es esto: la perfección de la labor municipal y sus buenos resultados significan de hecho el ensanche o extensión de su labor y atribuciones, ampliándose así la esfera de los beneficios, lo cual implicaría la 'descentralización' de muchas funciones acumuladas hoy en manos de un gobierno nacional, que resultan defectuosas, y a la vez ello revelaría, y esto es lo más interesante, el progreso de la capacidad administrativa, educacional y previsor del pueblo, sintetizado en su representación municipal.

(1999, p. 90)

Más adelante, agrega:

Cuando los socialistas aspiramos a disminuir la fuerza de los poderes centralizados porque ello produce la tiranía y la corrupción, y también derroches y pésimos servicios, debemos poner nuestros ojos, nuestra ambición y nuestras esperanzas en una buena labor municipal. La municipalidad no es un poder ni una autoridad, es simplemente una comisión, pero elegida por los vecinos, para administrar y facilitar los servicios generales de cada pueblo.

(1999, p. 90)

10 años después de su formación, el Partido Obrero Socialista decidió adherirse a la Tercera Internacional, transformándose en el Partido Comunista y adquiriendo así una ideología que seguía trabajando fuertemente con las bases obreras y clases medias, pero que a la vez se alejaba de posturas ligadas a las autonomías subnacionales. De hecho, ésta fue una de las paradojas de los partidos de izquierda: representaron a los mundos populares y tuvieron una marcada mirada regional en sus inicios, pero se fueron convirtiendo en seguidores del trono santiaguino.

En 1969 comunistas y socialistas, junto con el Partido Radical y otras agrupaciones menores, conformaron la Unidad Popular, que en 1970 logró elegir a Salvador Allende como el nuevo Presidente de Chile. Como es sabido, Allende no pudo terminar con su mandato debido al golpe de Estado tres años más tarde. Sin embargo, durante su ejercicio no se registraron avances en materias de autonomías regionales ni mayores niveles de descentralización. De hecho, dentro de las mediáticas 40 medidas que se propusieron bajo su gobierno, ninguna hace referencia directa a este asunto. La única que tocó tangencialmente aspectos de índole regionalista fue la profundización de la reforma agraria.

### **Partidos regionales**

Manuel Antonio Garretón (1983) dice que la columna vertebral del sistema político histórico chileno ha sido el de los partidos centralizados en la capital. Hasta acá se ha revisado los principales partidos de Chile hasta 1973 y, efectivamente, muestran una clara tendencia centralista. Incluso en las experiencias surgidas en regiones –y con propósitos regionalistas e integradores del todo nacional- como los partidos Radical y Comunista, terminaron por adoptar modelos centralizados y con oficinas nacionales ubicadas en Santiago, de amplio poder respecto a sus pares periféricos.

Quizás la única excepción con mediana relevancia -siendo generosos- fue la creación del Partido Regionalista de Magallanes, en la ciudad de Punta Arenas en 1932. El 8 de junio del mismo año, en el periódico El Magallanes, proclamaron a viva voz que el argumento central defendido por el partido era el de la autonomía regional:

Al unirse los hijos de Magallanes bajo la bandera de la Autonomía regional, no hemos hecho más que llenar un vacío de nuestra vida ciudadana (...). Queremos que el territorio vuelva a ser un emporio de actividades donde tengan cabida todos los hombres de lucha y buena voluntad (...). Queremos la Autonomía Regional, queremos que al reformarse la Constitución del Estado se tomen en cuenta las características tan especiales de esta región y que tanto difieren de las del resto del país.

(E. Valenzuela, 1999, p. 93)

En la misma publicación Manuel Chaparro, uno de los líderes del movimiento, agregó: “la necesidad imperiosa de que los habitantes de Magallanes tuvieran derechos políticos para elegir a sus representantes en el Parlamento y para obtener por tal vía la formación del estado Federal de Magallanes” (E. Valenzuela, 1999, p. 93).

Ni la autonomía ni el federalismo llegó. La presión ejercida por el Partido Regionalista de Magallanes alcanzó sólo para ciertas concesiones del gobierno central (como establecer ahí una Zona Franca). No sólo eso: al cabo de una década gran parte de los líderes del partido se integraron a las filas radicales y socialistas. Nuevamente las dinámicas de Santiago coaptaron las tentativas regionales (E. Valenzuela, 1999).

Evidentemente no se trata de que la población en regiones no tuviera posturas políticas ni que existiera una fuerte competencia interna. De hecho, Adolfo Aldunate (1985) realiza una correlación de las provincias categorizadas según sus actividades económicas y los resultados que tuvieron en las elecciones presidenciales realizadas entre 1958 y 1970. En su estudio concluye que en las zonas donde predominaban los servicios industriales y mineros, la izquierda tenía mayoría; mientras que donde la agricultura –y en menos medida el sector servicios- era el motor económico principal, la derecha tomaba la delantera.

Por otra parte Arturo Valenzuela (1997) utilizó el índice de competencia multipartidista<sup>49</sup> para estudiar los resultados de las elecciones parlamentarias de 1965 y las municipales de 1967, llegando a una poderosa conclusión: los niveles de competitividad en las elecciones locales fueron casi idénticos con respecto a las elecciones nacionales –y en algunas zonas del país incluso mayor-, lo que contrasta con la experiencia francesa, por ejemplo.

Sin embargo, tal como lo demuestra la Tabla 3, esta activa competitividad eleccionaria a nivel local no se tradujo en una proliferación y consolidación de partidos políticos regionales, sino que más bien se mantuvo dentro de los márgenes de rendimiento de los partidos nacionales. Si bien hasta 1953 las candidaturas independientes, donde se pueden considerar tanto a candidatos de corte local como de tradición nacional, tenían en sumatoria una participación relativamente alta, ésta fue siempre más baja que la de los grandes partidos nacionales; a partir de las elecciones de 1960 bajaron sus participaciones considerablemente; y, quizás lo más importante, es que durante todos los años estudiados en la tabla se observa una notoria similitud entre los resultados registrados por cada partido tanto a nivel parlamentario como a nivel local.

---

<sup>49</sup> Modelo desarrollado por Duncan MacRae y aplicado en Francia por Mark Kesselman con propósitos similares.



Una vez más se llega al mismo punto: los partidos de la capital seducían a los electores de todas las zonas del país logrando captar sus votos; y, por otro lado, las iniciativas políticas locales eran 'asimiladas' por las élites centrales dentro de sus programas políticos. En esta línea, Lechner concluye que en Chile ha existido una supremacía histórica del Estado –y en consecuencia de los partidos que luchan por llegar al él- “en concreto, del gobierno central frente a la diferenciación social. Es a partir de un Estado nacional y su poder centralizado y concentrado que se plantea la pluralidad política” (Lechner, 1985, p. 37).

**Tabla 3:** Porcentaje de votos recibidos por los principales partidos políticos en elecciones parlamentarias y municipales, entre 1935 y 1973.

Partido	Elecciones Municipales							Elecciones Parlamentarias					
	1935	1941	1947	1953	1960	1967	1971	1937	1945	1953	1961	1969	1973
Conservador	26,4	16,3	20,2	15,4	13,9	-	-	21,3	23,6	14,4**	14,3	-	-
Liberal - Nacional*	20,4	19,9	13,3	12,8	15,4	14,1	18,1	20,7	17,9	10,9	16,1	20,0	21,1
Radical	18,3	29,9	20,0	15,7	20,0	15,1	8,1	18,7	19,9	13,3	21,4	13,0	-
Falange - Democracia Cristiana	-	-	3,4	4,5	13,9	35,6	25,7	-	2,6	2,9	15,4	29,6	28,5
Agrario y Agrario Laborista	-	1,1	4,5	18,5	-	-	-	-	1,9	15,2	-	-	-
Socialista	0,1	14,4	8,7	11,1***	9,7	13,9	22,3	11,2	7,2	14,2***	10,7	12,2	18,4
Comunista	-	-	16,5	-****	9,2	14,8	16,9	4,2	-	-****	11,4	15,9	16,2
Independientes	17,1	12,6	3,6	14,6	1,6	0,7	0,9	4,1	0,1	5,1	0,2	0,1	0,0
Abstenciones	12,6	30,5	16,0	31,4	30,5	23,7	25,2	13,3	29,9	29,2	25,5	25,8	18,4

\* Los partidos Conservador y Liberal se unieron para formar el Partido Nacional en 1965.  
 \*\* Incluye al Partido Conservador Tradicionalista.  
 \*\*\* Incluye al Partido Socialista Popular.  
 \*\*\*\* El Partido Comunista fue declarado ilegal entre 1948 y 1958.

**Fuente:** Arturo Valenzuela, 1977: 11.

### 3.2 LOS PARTIDOS POLÍTICOS TRAS EL GOLPE DE ESTADO DE 1973

Tras el golpe de Estado se produce un quiebre donde prácticamente se eliminaron las posibilidades de competencia: la Junta de Gobierno suprimió las elecciones, ilegalizó a los partidos políticos de la Unidad Popular (Decreto Ley 77 de 1973) y declaró en receso al resto de ellos (Decreto Ley 78). “Desde entonces se penaliza la ejecución y promoción de toda actividad de índole político-partidista” (Lechner, 1985, p. 2). Evidentemente esto coartó las posibilidades partidistas, pero de ninguna manera eliminó a los partidos políticos como tal. La Constitución de 1980 volvió a reconocer legalmente la existencia de los partidos. A diferencia del marco legal que los regulaba hasta el golpe de Estado -según la reforma constitucional de

1971, que los reconocía constitucionalmente resguardando su existencia y libre organización interna, entre otras cosas- la nueva carta magna se creó para regular sus estructuras y formas de funcionamiento, además de limitar sus campos de acción<sup>50</sup> y prohibir partidos con orientaciones totalitarias a juicio de la Junta Militar, entre ellos el PC (Ribera, 2008).

Alan Angell (2003) dice que los partidos políticos deben estudiarse a partir de tres dimensiones: por su rol electoral –mutilado en dictadura-, por su rol como agentes de gobierno –restringido a los adherentes de la misma- y por su naturaleza organizativa, esto es las estructuras partidistas y las formas de organizar los diferentes aspectos de la vida política. Las limitaciones del nuevo gobierno no mermaron las ideologías partidistas ni tampoco sus estructuras internas en el sentido de que se mantuvieron los lazos opositores. De hecho, estos se fueron articulando y formando coaliciones en torno a una nueva división articuladora: estar a favor o en contra del gobierno militar<sup>51</sup>. Esta tensión, absolutamente puntera en la agenda política nacional, ensombreció otras dimensiones del debate político.

En la segunda mitad de la década de los 80, los partidos políticos comenzaron nuevamente a tener mayor visibilidad y a recuperar parte de la gravitación pública cercenada. Al reconocimiento constitucional de 1980, se sumó la crisis económica de 1982 que originó una creciente movilización social y, así, se facilitó la gestación gradual de la reorganización partidista. En 1987 se dictó la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (LOCPP) que les otorgó personalidad jurídica y que mantiene vigente hasta la actualidad el grueso de su articulado original.

Uno de los tantos temas discutidos en el proceso de elaboración de esta norma fue el de permitir o no la existencia de partidos políticos regionales (Ribera, 2008). Finalmente aprobó la creación de estos sólo en los casos donde se cuente con cierta cantidad de afiliados en al menos tres regiones contiguas, permitiéndoles sólo presentar candidatos en aquellas circunscripciones territoriales donde están constituidos. Así nació el Partido del Sur, el único de carácter subnacional en este

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, al diferenciarlos de otras colectividades del sistema social, como las gremiales. Así, los partidos políticos no podían desarrollar funciones en ese histórico y fértil campo de acción.

<sup>51</sup> Para Norbert Lechner (1985) las divisiones entre la dualidad izquierda (opuesta a la dictadura) y derecha (a favor de la misma) era el cuestionamiento al derecho a la propiedad (recordemos que antes de la dictadura se experimentaron varias nacionalizaciones de la industria y expropiaciones de tierra); el rol de las Fuerzas Armadas y sus abusos en materia de derechos humanos; el sistema político, entendido como la disputa entre la Constitución democrática versus la legislación impuesta por Pinochet; y la transición a la democracia.

periodo, aunque con baja notoriedad pública y escasos 10 años de vida. Creado en 1987 y circunscrito principalmente a las regiones de La Araucanía y Los Lagos (hoy también comprendería a la de Los Ríos), mostró un marcado acento regionalista, pero sin promover autonomías ni profundizar el proceso de descentralización. Por el contrario, era un partido de estricto apoyo a Pinochet y su régimen, entendiendo que las Fuerzas Armadas serían las únicas garantes del orden y seguridad interna. Bajo ese esquema, proponían mayores niveles de desconcentración de la administración pública pero, bajo la lógica del gobierno militar antes descrita, desechando la cesión de poder a gobiernos subnacionales (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011).

Ya con miras al plebiscito de 1988 y a las elecciones presidenciales de 1989, las primeras democráticas después de 19 años, el sistema de partidos estaba consolidándose nuevamente. En la derecha se encontraba la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), los principales partidos que conformaron la coalición 'Democracia y Progreso' en 1989, el primero de los nombres de una alianza política que se mantiene hasta hoy. En el bando opositor a Pinochet destacaba la DC, el PS -en sus fracciones de Almeyda y Arrate-, y el Partido Por la Democracia (PPD)<sup>52</sup>, quienes se agruparon en torno a la 'Concertación de Partidos por el NO' para enfrentar el plebiscito, constituyéndose posteriormente en la 'Concertación de Partidos por la Democracia'. Así se volvió a conformar un sistema multipartidista organizado en torno a dos grandes coaliciones estables. Una vez más, se trata de partidos políticos de cobertura nacional, salvo el Partido del Sur, con base en la capital y fuertemente centralizados.

La UDI, formada en 1983, ideológicamente influenciada por el Movimiento Gremialista y partidaria del gobierno de Pinochet, si bien contaba con organismos a nivel regional, provincial y local, "sus facultades comprensiblemente son más restringidas, tanto en el ámbito territorial de su jurisdicción, como por la naturaleza unitaria y centralizada del Estado" (Trujillo, 1990, p. 100). Dado el historial centrista de los partidos políticos en Chile, sobre todo los de derecha, y al escenario político de la época, nada de esto puede resultar notoriamente novedoso. Más interesante resulta constatar que dentro de sus nueve concepciones programáticas

---

<sup>52</sup> Los partidos Socialista Histórico, Izquierda Cristiana, MAPU Obrero Campesino, Social Democracia Progresista, Movimiento de Acción Popular Unitaria, Democrática Nacional, Humanista, Radical de Chile, Unión Socialista Popular, Los Verdes, y el Pacto de Centro Nacional Liberal (PAC) también respaldaron la candidatura de Patricio Aylwin (DC) en 1989 (Trujillo, 1990). Todas ellas eran agrupaciones pequeñas y que, para efectos de este trabajo, no se destacaron por manejar en sus discursos propuestas regionalistas. El Partido Radical Social Demócrata, también parte de este grupo, tomaría mayor relevancia una vez recuperada la democracia.

fundamentales está la declaración de que “las raíces de la cultura e identidad chilenas son cristianas, occidentales e hispánicas” y que “debe rechazarse cualquier ideologismo excesivo que ignore la unidad nacional” (Trujillo, 1990, p. 104). Aparentemente, la UDI no sólo apuntaba a seguir con la concentración del poder y al histórico paternalismo político de la capital, sino que también da luces de un paternalismo identitario, pasando por alto las diferencias étnicas, históricas y culturales del país.

RN nació en 1987 cuando se reunieron el Frente Nacional del Trabajo, Unión Nacional y algunos integrantes de la UDI. Compartían el mismo tipo de organización interna y el apego por el sistema económico introducido en la dictadura, pero los diferenciaba el hecho de que RN apelaba a un entorno político e institucional distinto. En su programa político publicado en 1989, no sólo proponían adoptar la democracia como modelo de gobierno, sino que enfatizaban en el desarrollo regional, en la descentralización, en la participación ciudadana y en la elección democrática de los gobiernos comunales (Trujillo, 1990).

El caso de los partidos con mayor tradición, como la DC y el PS, presentan grandes diferencias a este respecto: con varias décadas de experiencia, volvieron a fortalecer sus unidades locales y regionales (que nunca desaparecieron por completo), así como también las articulaciones entre éstas y la autoridad nacional. Mientras el PS aspiraba a un mayor poder local, la DC proponía una mayor descentralización. Sin embargo para ambos partidos, así también como para el resto de los agrupados en la Concertación y de los grupos más de izquierda (incluido el PC tras la abolición de su ilegalidad), los temas fundamentales estaban concentrados en la reconstrucción democrática del país, el respeto a los derechos humanos, el modelo económico y la completa separación de Estado y Fuerzas Armadas. Dadas las condiciones, la discusión centro-periferia jamás tuvo un papel prioritario.

### **3.3 SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS ENTRE 1990 Y 2010**

Con el retorno a la democracia se consolidó la estructuración multipartidista en torno a los dos grandes conglomerados: la Alianza<sup>53</sup> y la Concertación.

---

<sup>53</sup> Como se dijo, desde 1989 la UDI y RN han formado un pacto político que les ha permitido actuar en conjunto, tal como lo hacen los partidos de la centro izquierda bajo el alero de la Concertación. Dicha unidad pasó por varios nombres: Democracia y Progreso, Participación y Progreso, Unión por el

Normalmente el sistema de partidos en Chile es catalogado como uno de los más institucionalizados en América Latina (Payne, Zovatto, Carrillo, & Allamand, 2002), con bajos grados de volatilidad electoral y altos niveles de estructuración programática (Altman, 2008).

Sin embargo con el pasar del tiempo este sistema, aún caracterizado por la estabilidad, se está combinando simultáneamente “con un creciente alejamiento de la ciudadanía respecto a los partidos políticos tradicionales” (Altman, 2008, p. 116), al grado que hay consenso para hablar de una crisis del sistema de partidos. Usualmente se argumenta que ésta se observa principalmente a través del comportamiento electoral experimentado por el país desde el retorno a la democracia en adelante y, en menor medida, a otras cuatro razones, todas estrechamente relacionadas entre sí: los bajos niveles de confianza y credibilidad que manifiesta la ciudadanía hacia con los partidos; el descenso de la identificación hacia ellos –y también hacia tendencias políticas más generales-, las cada vez más frecuentes fragmentaciones que han experimentado con el correr de los años; y últimamente la notoria ausencia de los partidos en amplios movimientos sociales.

Parece correcto hablar de una crisis de representatividad de los partidos políticos, es decir el “complejo problema de la traducción de la voluntad ciudadana en el seno de la toma de decisiones” (Valenzuela, 2008, p. 23). Si bien esta situación merece especial atención, el caso chileno no es completamente atípico con respecto a otras etapas de su historia republicana ni tampoco en comparación con otras experiencias internacionales; y, finalmente, esta crisis de representatividad no se manifiesta directamente en términos territoriales –ni de demandas afines-, sino más bien en la falta de emanación de nuevos enfoques y alternativas sobre políticas públicas nacionales que no han encontrado eco en las élites dirigenciales del país, entre las que se podría enumerar reformas constitucionales sobre los sistemas binominal y electoral, políticas energéticas, medioambientales, de regulación de los mercados y de educación y salud pública, entre otras.

Juan Pablo Luna (2008) argumenta que parte de esta lejanía se debe a que el tradicional clivaje articulador de los alineamientos políticos –estar a favor o en

---

Progreso, Unión por Chile, hasta llegar a la Alianza por Chile, denominación que se mantuvo desde 2000 a 2009. Si bien en adelante adquirieron el nombre de Coalición por el Cambio, usualmente se le denomina Alianza. Este grupo además ha estado constituido por políticos gremialistas, liberales y últimamente por el partido Chile Primero (CH1) -integrado por emblemáticas ex figuras de la Concertación- y los movimientos Norte Grande y Humanismo Cristiano.

contra de la dictadura- ha ido perdiendo fuerza con el correr de los años, al punto que hoy los vínculos programáticos entre partidos políticos y ciudadanía carecen cada vez más de centralidad, dando paso a vínculos no programáticos como las prácticas clientelares. “Estas mutaciones parecen vincularse con niveles crecientes de desalineamiento ideológico (al menos en cuanto a la identificación de izquierda y derecha)” (2008, p. 97).

Pese a que en términos absolutos esta realidad es incontrovertible, los partidos políticos chilenos gozan de mayor credibilidad que gran parte del resto de los países latinoamericanos, aunque comparativamente con un bajo nivel de simpatía hacia ellos (LAPOP, 2006). Sumado a esto, existe evidencia internacional de que en general se ha incrementado los niveles de insatisfacción y de desalineamiento electoral hacia los partidos, por lo que la realidad chilena no dista rotundamente de experiencias en diversos países, tanto latinoamericanos como europeos (Angell, 2003).

Por otro lado destaca el faccionalismo al interior de los partidos y coaliciones, que incluso dio origen a varias escisiones de importantes figuras políticas de sus partidos de origen, principalmente al interior de la Concertación. Los casos de Fernando Flores (ex PPD), Adolfo Zaldívar (ex DC) y Marco Enriquez-Ominami (ex PS) son ejemplos simbólicos de la ruptura de la tradicional disciplina parlamentaria y final fragmentación de partidos de la Concertación.

Uno de los casos más llamativos para efectos de esta investigación es el de Zaldívar. Senador en dos periodos parlamentarios y ex presidente de la DC, fue expulsado del partido tras su voto en contra de una ley impulsada por el gobierno de Bachelet para financiar al Transantiago. Su salida arrastró a otros cinco diputados demócratacristianos (Jaime Mulet, Pedro Araya, Carlos Olivares, Alejandra Sepúlveda y Eduardo Díaz), quienes en conjunto se integraron al Partido Regionalista de los Independientes (PRI).

Independiente que algunos de los argumentos aquí expuestos sean matizados, en su conjunto apuntan a una crisis de representatividad de los partidos políticos en Chile. Sin embargo esta situación no se sustenta en la falta de receptividad de élites partidistas sobre demandas territoriales (regionalistas, locales, descentralizadoras), sino más bien parecieran versar sobre la búsqueda de una mayor diversidad para abordar políticas públicas amplias. Por supuesto este centralismo no es de responsabilidad del sistema de partidos de los últimos 30 años: se trata más bien de una cultura política que se ha desarrollado en torno a

Santiago desde los orígenes de la república hasta el día de hoy, penetrando fuertemente incluso en las formas de organización social. La falta de ofensivas regionalistas fuertes, que incentiven la creación de fuerzas políticas consistentes y estables en el tiempo, tiene poco que ver con el actual sistema de partidos y más con las causas histórico-políticas que se han descrito en este capítulo, ya parte de la cultura política chilena que incluso ha permeado en la sociedad y sus formas de organización. Sin embargo, vale la pena mencionar dos condicionantes normativas estrechamente ligadas de este sistema que hoy dificultan la emanación de partidos políticos regionalistas: la Ley Orgánica Constitucional de los partidos Políticos (LOCPP) y el sistema electoral binominal de diputados y senadores.

La LOCPP establece que para crear un partido político se requiere que éste se constituya en a lo menos ocho de las 15 regiones del país, o en un mínimo de tres regiones siempre que éstas sean geográficamente contiguas<sup>54</sup>. Si bien la ley no reconoce expresamente la existencia de partidos regionales, sí permite la conformación de partidos que tengan representación sólo en algunos de estos territorios. La misma normativa establece siete motivos de disolución de los partidos, dentro de los cuales destaca el no alcanzar el 5% de los votos válidamente emitidos en las últimas elecciones de diputados, ya sea en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas, según cómo se haya constituido (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-c). Aquí es donde entra en juego el sistema binominal<sup>55</sup>, modelo que si bien permite la elección directa de diputados y senadores en torno a sus respectivas divisiones electorales territoriales sin importar el resultados de las agrupaciones políticas a nivel nacional, incentiva la competición electoral en torno a coaliciones, dejando prácticamente con nulas chances a otras fuerzas. De hecho el sistema ha excluido sistemáticamente del Congreso a partidos políticos de menor talla: en todas las elecciones de diputados y senadores los escaños han sido ocupados por políticos de los partidos de la Alianza y Concertación (o independientes apoyados por una de estas coaliciones), con contadas excepciones. Una es la reciente incorporación del PC a la actividad parlamentaria, de la que estaba excluida desde 1973. Al pactar en 2009 con la Concertación para no presentar candidatos en algunos distritos donde ellos tenían fuerza, lograron escoger a tres Diputados, transformándose en el

---

<sup>54</sup> Dicha constitución se rige por una serie de requisitos descritos entre los artículos cuatro y 17 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-c)

<sup>55</sup> Para una detallada explicación del funcionamiento del sistema electoral binominal, ver Altman (2008).

primer y hasta ahora único partido político de rango nacional ajeno a las dos grandes coaliciones con presencia parlamentaria.

Las otras tres excepciones vienen de mano de partidos regionales. Cabe resaltar que el actual sistema no sólo es un desincentivo hacia ellos, sino que también una razón directa de sus obligadas desapariciones o fusiones. Fue el caso del antes descrito Partido del Sur, que pese a lograr escoger alcaldes y concejales<sup>56</sup>, se caracterizó por su escasa gravitación en el Congreso. Primero se presentó en los comicios parlamentarios de 1989 con lista propia, pero no obtuvo ni diputados ni senadores. En 1993 volvió a la carga parlamentaria pero en conjunto con la lista de la entonces Unión por el Progreso de Chile, sin embargo nuevamente el partido no logró obtener representación en el Congreso y resolvió romper el vínculo con la UDI y RN. Tras otro fracaso electoral en las municipales de 1996, el partido retomó contacto con sus antiguos aliados y para las elecciones parlamentarias de 1997 se unió al pacto Unión por Chile, presentando un solo candidato a diputado que finalmente fue escogido, constituyéndose en el primer partido político regionalista con representación parlamentaria. Sin embargo, en esta elección el partido no logró cumplir con una exigencia mínima del 5% en las circunscripciones donde estaba constituido, por lo que fue disuelto y la mayoría de sus militantes migraron hacia otros referentes, principalmente la UDI (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011). Así un partido que tuvo figuras en cargos de representación popular en el nivel municipal, aunque escasas, terminó sucumbiendo ante una normativa que le exige mayor competitividad parlamentaria en un marco de adverso.

Situación similar sucedió con la Alianza Nacional Independiente (ANI), delimitada a las regiones sureñas de La Araucanía, Los Lagos y Aysén (hoy incluiría a la de Los Ríos), y el Partido de Acción Regionalista (PAR), con presencia en las regiones nortinas de Tarapacá, Antofagasta y Atacama (hoy incluiría a la de Arica y Parinacota). Ambos partidos se unieron bajo un pacto electoral llamado Fuerza Regional Independiente para las elecciones parlamentarias de 2005, logrando escoger a una diputada. Este fue un mérito importante: no sólo se constituyó en la segunda representación de partidos políticos regionales en la Cámara, sino que además fue el primer partido que compitió con éxito contra las dos grandes coaliciones sin aliarse a ninguna de ellas, a diferencia del Partido del Sur (que se

---

<sup>56</sup> En las elecciones municipales de 1992 logró escoger, entre alcaldes y concejales, a 158 representantes; mientras que en las de 1996 obtuvo sólo siete (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011).



unió a la Alianza) y del PC (que pactó con la Concertación). Sin embargo, ni ANI ni PAR alcanzó el 5% de la votación en sus circunscripciones. Como se les cancelaría su personalidad jurídica, decidieron unirse en 2006 formando el ya nombrado Partido Regionalista de los Independientes (PRI), el que a su vez recibió la migración de las antiguas figuras DC en 2008. Así el PRI se constituyó en el partido político regionalista más exitoso en cuanto a cargos de elección popular: contó con un senador (Zaldívar), un total de seis diputados y dos alcaldes en las elecciones municipales de 2008 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011). Aunque cabe destacar que de todos ellos, sólo los alcaldes y dos diputados fueron electos como candidatos del PRI. Aún más, tras las elecciones parlamentarias de 2009, el partido sólo escogió a dos diputados. Finalmente, como se verá en el Capítulo III el PRI no se constituyó en un partido de ofensivas territoriales y su vigoroso comienzo respondió más bien a fragmentaciones partidistas que lo favorecieron y no a intencionalidades de voto hacia partidos regionalistas.

Finalmente, aún es prematuro aventurar el futuro del Partido Fuerza del Norte, que actualmente se encuentra en proceso de constitución legal. Está arraigado en Iquique, Región de Tarapacá, y busca radicarse también en las colindantes de Arica y Parinacota y Antofagasta. Cuenta con el respaldo de Jorge Soria, quien fuera una notoria figura local al ser alcalde de dicha comuna desde antes del golpe de Estado y también una vez repuesta la democracia. El Partido Ecologista Verde, constituido en julio de 2011 en las regiones de Los Ríos, Los Lagos y Aysén, no tiene intenciones claras regionalistas, sino más bien busca consolidarse como un partido de rango nacional que promueve principalmente la democracia participativa y un especial énfasis en políticas medioambientales.

#### 4. RECAPITULACIÓN

---

La historia de Chile está regada de acontecimientos y fenómenos que han reforzado un centralismo no sólo político, sino que también económico y social, al punto que no resulta sencillo identificar cuáles son efectos o causas de éste. Es un centralismo generalizado, ya parte de la cultura nacional, que como tal no es modificable por decreto ni tampoco de la noche a la mañana, por mucha energía que hipotéticamente se deposite en tal tarea.

La tesis que sugiere este trabajo es que las razones detrás del centralismo en Chile van más allá que la sumatoria de hechos ocasionales que, ciertamente, fueron de gran impacto. El por qué Chile es tan centralizado respondería más bien a un complejo proceso de construcción histórica en torno al poder político, engrosado por acontecimientos y fenómenos de distinta naturaleza. Esta construcción gira principalmente en torno al Estado, el que subyace como denominador común. Como se vio a lo largo del capítulo, se pueden identificar cuatro procesos políticos – aunque también acompañados o engrosados por particularidades sociales y económicas- que se convirtieron en verdaderas olas centralizadoras de profundas consecuencias al país, como lo fueron los órdenes político-sociales imperantes bajo las constituciones de 1883 y 1925, el modelo paternalista asumido por el gobierno en los años 60 y el diseño de desconcentración de la administración pública llevado durante la dictadura. Pero también es el Estado el protagonista en otros acontecimientos que también han contribuido al desarrollo de este centralismo: como las campañas bélicas internas y externas que anexaron nuevos territorios al país; la tradición borbónica y centralista heredada desde épocas coloniales; o incluso la propia omisión de temáticas subnacionales en la agenda pública durante largas décadas.

Así, en Santiago se ha concentrado históricamente el poder, sin contrapesos. Y eso hace de la capital un lugar atractivo que genera fuerzas centrípetas en torno a fenómenos algo alejados de la esfera política. Prueba de ello es que Santiago atrajo, por ejemplo, a las élites sociales y a todos los grandes grupos económicos y empresariales, independiente que sus fuentes de producción estuvieran alejadas de la capital. El rol de estas élites, como sostenedoras de la omnipotencia estatal, fue trascendental. No se debe desconocer que fueron ellas las que lucharon –y triunfaron- por un modelo centralista en el proceso de la independencia. Élites que desde su versión clásica, es decir desde una postura conservadora e intransigente

ante cualquier atisbo de modernidad que alterara el orden impuesto, pasaron a ser desarrollistas, tomando las riendas de la innovación pero siempre dirigida desde el gobierno central. En otras palabras, dirigidas por ellos mismos. Élite que también históricamente supieron atraer para sí a los grupos de poder con aspiraciones regionalistas, disminuyendo las potencialidades amenazas. El resto de la sociedad, por su parte, eclipsada por otras temáticas, sin organizaciones estables y coherentes en materia de regionalización y aspiración a mayores autonomías, salvo pequeñas excepciones. Esto acompañado –o como consecuencia de lo dicho- a la ausencia de identidades culturales en la sociedad chilena que pongan abiertamente en tensión rasgos tan difundidos, como el autoritarismo, el tradicionalismo, el legalismo, el clientelismo y la escasa fuerza de la sociedad civil.

Es ese Estado el que también logró seducir a los partidos políticos, que en su mayoría reprodujeron estructuras internas centralistas (incluso el PC que tuvo orígenes regionalistas con intenciones descentralizadoras) y que históricamente no mostraron ánimos de introducir en la agenda política propuestas que promovieran mayores niveles de autonomías regionales. Estos partidos con ideologías nacionales supieron absorber iniciativas regionalistas, como fueron los casos de los partidos Regionalista de Magallanes y del Sur.

El rol de los partidos políticos, como entes que giran en torno al Estado y se conforman como el nexo entre éste y la sociedad civil, ha sido gravitante en la construcción de dicho centralismo. Se puede afirmar que ambos se entrelazan a lo largo de la historia republicana con diversos niveles de preponderancia. Se han validado mutuamente, se han retroalimentado, formando una especie de espiral ascendente que, como resultado, ha perpetuado un modelo que ya es parte del ADN del país.

Considerar que el centralismo chileno es un fenómeno cultural que va más allá de lo netamente político, ayuda a entender el porqué de la situación actual. De ahí se puede desprender que, como se verá en el próximo capítulo, los procesos descentralizadores deben enfrentar diversas barreras: desde unas conscientes y tangibles, como disposiciones legales concretas, que con voluntad política pueden destrabarse al mediano plazo sin esfuerzos titánicos; y otras más culturales, inconscientes e incluso ocultas, como la supremacía de un todo nacional homogeneizador frente al reconocimiento a diversidades sociales e incluso étnicas o la ausencia de sentimientos regionalistas o locales consistentes y aglutinadores. Estas últimas están más asociadas a las estructuras e idearios sociales, de profundos arraigos históricos, que no se podrán modificar por decreto. Por lo

mismo, no se trata de que las iniciativas descentralizadoras que se verán en el próximo capítulo han tenido impactos limitados únicamente por imperfecciones de la ley y de las políticas públicas originadas, que por cierto tienen una incidencia importante y serán siempre perfectibles, sino que además porque deben desarrollarse en un contexto que casi de manera inherente tiende a concentrar el poder político, económico y social en la capital.

## **CAPÍTULO III:**

### **EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE (1990-2010)**

## 1. INTRODUCCIÓN

---

“Entiéndase bien: soy un decidido partidario de un proceso de descentralización regional, pero pienso que debe hacerse sobre bases realistas y sin afectar al carácter unitario del Estado chileno” (Senado, 1991, p. 12), dijo Patricio Aylwin, el primer Presidente de la República escogido democráticamente tras la dictadura, en su discurso del 21 de mayo de 1991<sup>57</sup>. La sentencia da luces de la experiencia descentralizadora en el país: todos los actores políticos se muestran proclives al proceso, independiente de sus colores partidistas y el rol que juegan en el Estado (parece políticamente incorrecto mostrarse de manera contraria a la descentralización), aunque todos ponen un ‘pero’ intercalado en la frase que, como se verá, responde a distintos intereses y naturalezas según sea el caso.

Este capítulo muestra el recorrido del proceso de descentralización entre los años 1990 y 2010, repasando cronológicamente los cuatro gobiernos de la Concertación: Patricio Aylwin (1990 – 1994), Eduardo Frei (1994 – 2000), Ricardo Lagos (2000 – 2006) y Michelle Bachelet (2006 – 2010). En las próximas páginas se analizan las políticas públicas y leyes descentralizadoras, así como también las que cuentan con un marcado acento subnacional (incluyendo las iniciativas de desconcentración, delegación y regionalización). Con el objetivo de entender las posturas e intenciones de los partidos y distintos actores políticos respecto a este proceso, se hizo un especial análisis de las discusiones parlamentarias de las principales leyes aprobadas en este periodo y de los discursos del poder ejecutivo, especialmente en los ‘mensajes’ a la Cámara de Diputados y al Senado, y en las rendiciones anuales de cuentas celebradas cada 21 de mayo. El estudio se focaliza en el ámbito regional, pero también se hace una referencia breve a la situación local ya que ambos procesos de descentralización nacen de manera conjunta, y porque el mundo municipal experimenta una dinámica electoral que ayuda a sacar conclusiones para el ámbito regional.

Finalmente se realiza un análisis sobre la agenda legislativa. Recoge todas las leyes relacionadas al proceso de descentralización aprobadas durante los años 1990 y 2010, analizando el origen (poder ejecutivo o legislativo), tipo de la ley (descentralización, desconcentración, delegación, o regulación), la materia de cada normativa y los tiempos promedio de discusión. Además también se reseñan los

---

<sup>57</sup> Cada 21 de mayo el Ejecutivo rinde su cuenta pública anual ante el Congreso Pleno.

proyectos rechazados, archivados y aún en tramitación. Todo esto con el objetivo de complementar el análisis de la sección anterior, entendiendo dónde se han puesto los énfasis y cuáles han sido las propuestas que no han logrado acuerdo.

En este contexto, el presente capítulo se basa en dos hipótesis o supuestos: (a) el proceso de descentralización del nivel regional, en el sentido amplio del concepto, se inició como un resultado no esperado del proceso de descentralización municipal; (b) la descentralización regional, en el sentido estricto del concepto, ha sido extremadamente limitada, mientras que principalmente políticas sectoriales con foco territorial –y en menor medida políticas desconcentradoras y delegadoras– han tomado mayor protagonismo. Esto último en contraste con la experiencia municipal.

## 2. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ENTRE 1990 Y 2010

---

En octubre de 1988 cerca de cuatro millones de chilenos (casi el 56% de los sufragios válidamente emitidos) concurrieron a las urnas para marcar la opción 'No' en el referéndum que dirimió el cese del gobierno de Pinochet. En diciembre del año siguiente se celebraron las primeras elecciones presidenciales desde 1970, en la que salió victorioso con más del 55% de los votos Patricio Aylwin, de la Democracia Cristiana (DC). Así se constituyó el primer gobierno de la Concertación, manteniéndose en el poder durante 4 mandatos: Patricio Aylwin (1990 – 1994), Eduardo Frei (1994 – 2000), Ricardo Lagos (2000 – 2006) y Michelle Bachelet (2006 – 2010).

El retorno a la democracia trajo profundos cambios en los más diversos ámbitos del país y, desde luego, en la arena política. Con reformas más y menos perfectibles, con mayor y menor celeridad, lo cierto es que durante los 20 años en los que se concentra este análisis todas las dimensiones del mundo político, económico, social y cultural han vivido cambios de significativa importancia.

La relación del Estado con la temática regional no ha sido la excepción. Tras el triunfo en las urnas, todos los gobiernos de la Concertación han incluido dentro de sus discursos públicos su afán por profundizar el proceso de descentralización, además de fomentar políticas que fortalezcan los procesos de desarrollo a nivel regional en Chile. Esos impulsos han caminado por las sendas de la desconcentración de la administración pública, descentralización (política, fiscal y administrativa) y políticas de fomento económico regional, principalmente, con distintas velocidades y dependiendo de los contextos y demandas concretos con que se originan. A continuación se verá cómo se fueron dando en el tiempo dichas reformas, incluyendo las discusiones políticas y posturas partidistas en las situaciones de mayor relevancia. Esto para entender qué se ha propuesto, quiénes lo han hecho, quiénes se han opuesto y cuáles son las motivaciones de cada uno de ellos.

Antes de entrar en arena es necesario mencionar cuatro focos del mundo político actual que, según las circunstancias, han opuesto resistencia a las reformas descentralizadoras. Esto, evidentemente, además de los factores de corte más cultural relacionados a la centralización que caracteriza históricamente a la política en Chile, tal como se vio en el capítulo anterior.



Las primeras dos resistencias se verán en el transcurso de las próximas páginas: además de los conflictos propios del debate político entre bandos opositores, al interior de los conglomerados (Concertación y Alianza), se han evidenciado divergencias respecto a estas materias incluso en las sesiones del Congreso; y en ocasiones los parlamentarios, como colectividad, también han frenado reformas que amenazan sus posiciones estratégicas de poder.

Las otras dos, que ahora se explican brevemente, hacen referencia a algunos de los organismos de la propia administración pública y a la presión ejercida por ciertos gremios. Respecto a lo primero, el modelo institucional del país -cada vez más estable, con bajos niveles de corrupción y avalado por un relativo éxito económico- hace que ciertos órganos de alta relevancia no promuevan e incluso desincentiven ajustes en su estructura que puedan generar incertidumbre, como es el caso de la descentralización.

A simple vista parece una abierta incoherencia que un gobierno que en el discurso y algunas acciones promueve un proceso descentralizador tenga, a su vez, poderosos órganos estatales que apunten en dirección opuesta o que al menos pretendan limitar su profundización, ya sea deliberadamente o producto de efectos secundarios, incluso no deseados. Sin embargo, dada las estructuras organizativas de la administración pública, se logra entender que surjan paradojas de este tipo. En efecto, Carles Ramió (1999) explica que la administración pública es una organización compleja por su gran diversidad funcional y estructural, atendiendo funciones muy distintas entre sí pero con un modelo administrativo idéntico. Manuel Villoria (1997) agrega que la instauración de los gobiernos post-burocráticos produjo diversos efectos en la administración pública, uno de ellos es que ha vuelto difusa, perdiendo los límites tradicionales de su gestión y generando agencias autónomas o semiautónomas para la solución de problemáticas novedosas. Por supuesto los objetivos por los cuales se guía cada una de las unidades de la administración provoca el surgimiento de antagonismos estructurales al interior de ella. De hecho, parte importante de la aparente paradoja de este caso en concreto se resuelve al entender la naturaleza de las áreas que argumentan de manera contraria al proceso de descentralización.

Un considerable número de estudios apunta a que el éxito y estabilidad del modelo económico chileno se debe no sólo a algunas de las razones que normalmente se argumentan, como la profunda y extensa reforma económica impulsada en los años 70, sino más bien a la calidad de las instituciones que regulan al país. "There is a growing consensus in the literature that countries attain higher economic growth

when there is a rule of law, property rights protection, low bureaucracy, low corruption, adequate supervisory (...) and adequate checks and balances”<sup>58</sup> (Hernández & Parro, 2008, p. 72). Bajo este contexto, y considerando el éxito de la política de responsabilidad fiscal y estabilidad macroeconómica, ¿por qué el Ministerio de Hacienda -y en especial su Dirección de Presupuestos (DIPRES)- ha de abogar por la descentralización fiscal? También es entendible que la Contraloría General de la República, el ente protector de la probidad y legalidad de toda la administración pública que exitosamente ha logrado mantener bajos niveles de corrupción, no esté favorable a ceder parte de sus funciones.

Asimismo existen otros ministerios que tampoco se muestran particularmente propicios a conseguir mayores niveles de descentralización, pero por razones ligadas a sus funcionamientos y logro de metas. Ejemplo de ello es el Ministerio de Obras Públicas (MOP). Si bien tiene un alto nivel de inversión regional, posee incentivos principalmente centralistas debido al foco en la construcción de infraestructura de gran escala. Similar situación ocurre con el actual Ministerio de Desarrollo Social. La inversión pública debe pasar por un mecanismo de evaluación de rentabilidad social, el que dificulta la inversión en localidades aisladas y zonas débilmente densas.

Otro ejemplo son los ministerios de Educación (MINEDUC) y Salud (MINSAL). Ambos con bajos resultados después de la municipalización en la década de los 80, trabajan fuertemente por mantener índices de equidad y calidad en todo el país, lo que no se logra únicamente asignando recursos a los municipios, sino que además llevando un férreo control central (Mardones, 2006).

Respecto a las oposiciones que han manifestado colectividades destaca la del gremio de la salud entre 1992 y 1995, pero no por estar a contra de procesos descentralizadores como tal, sino por defender demandas laborales. En concreto, tras el retorno a la democracia el Ejecutivo tuvo como propósito institucionalizar las responsabilidades municipales en educación y salud. En términos generales ambos gremios mostraron resistencias por asuntos laborales, pero rápidamente se aprobó el Estatuto Docente en 1991, mientras que el de Atención Primaria de Salud tardó cuatro años más. Los trabajadores, agrupados en la Federación Nacional de Trabajadores de la Salud (FENATS), el Colegio Médico y el Colegio Cirujano de

---

<sup>58</sup> Traducción libre: Existe un creciente consenso en la literatura que apunta que los países tienen altos crecimientos económicos cuando existe un Estado de Derecho, protección a los derechos de propiedad, baja burocracia, bajos niveles de corrupción, una supervigilancia, chequeos y balances adecuados.

Dentistas, se opusieron sistemáticamente a la propuesta del gobierno porque temían una disminución de los salarios y porque cada municipalidad tendría un poder discrecional sobre el personal de salud, en contraste con un estándar laboral parejo para todos. Incluso la FENATS planteó que la salud primaria debía volver a las manos del Ministerio de Salud (Mardones, 2006).

En síntesis, además de las naturales oposiciones de colectividades que se sienten amenazadas ante reformas de esta envergadura; a las divergencias políticas que se generan entre uno y otro bando a la hora de debatir reformas de grueso calibre, en general, y de los temores, aspiraciones y cálculos electorales que generan procesos como la descentralización política, en particular; el propio poder Ejecutivo ha debido enfrentarse a resistencias internas en su objetivo de profundizar políticas de desarrollo regional. Por lo tanto, las políticas públicas de descentralización del país deben entenderse como un complejo proceso no lineal, en el que confluyen tanto actores de Estado (gobierno, administradores públicos y parlamentarios principalmente) como no gubernamentales (partidos políticos, organizaciones civiles, grupos empresariales, medios de comunicación, etc.), cada uno con distintas aspiraciones y preferencias, en el marco de un modelo institucional dado y permeables a ciertos factores contextuales y culturales que hacen de éste un proceso dinámico.

## **2.1 GOBIERNO DE PATRICIO AYLWIN (1990-1994)**

Tras el cese de la dictadura el énfasis del gobierno encabezado por Patricio Aylwin estuvo en llevar al país por la senda de la transición a la democracia. Esto implicaba avanzar en una serie de reformas que apuntaban a deudas políticas y sociales pendientes, pero de manera cautelosa con respecto a las Fuerzas Armadas con el fin de asegurar la gobernabilidad. En un emotivo discurso de 21 de mayo en 1990<sup>59</sup> Aylwin detalló su plan de gobierno, compuesto por cinco grandes pilares: avanzar en la reconciliación nacional, generar una sociedad más equitativa, impulsar el crecimiento económico, reinsertar al país en la comunidad internacional y

---

<sup>59</sup> La cuenta pública de 1990 fue especialmente emotiva ya que fue la primera tras el retorno a la democracia, a pocos días de haber asumido, y porque volvió a su tradicional fecha (desde 1925) y locación. Durante la dictadura la cuenta pública se celebró en el Edificio Diego Portales (sede de la Junta de Gobierno) cada 11 de septiembre, rememorando el día del golpe de Estado.

democratizar la sociedad<sup>60</sup> (Aylwin, 1990b). Dentro de este último pilar se encuentra el propósito de democratizar los municipios. Así, desde un prisma cuyo propósito era buscar una rápida redemocratización local del país, comenzó la primera ola descentralizadora de la Concertación, aunque sin emplear dicha palabra en el programa de gobierno ni tampoco en otros célebres discursos tempranos del ejercicio democrático, como el del Estadio Nacional (Aylwin, 1990a).

En este contexto, a fines de 1990 el propio presidente envió al Congreso un proyecto de ley que proponía una reforma constitucional en el sistema municipal, con el objetivo de escoger democráticamente a los alcaldes, calificándolo con 'suma urgencia' en su tramitación con el afán de celebrar las elecciones el año siguiente. En el proyecto, además, se hacía énfasis en elevar los niveles de participación ciudadana y de redistribuir los equilibrios de poder entre los organismos del Estado. El documento no hacía mención alguna a materias de índole regional (Congreso Nacional, 1991). La intención tras esto era clara: avanzar en la redemocratización del país en el nivel local (práctica de larga data cercenada en dictadura) y eliminar del contexto político a autoridades nombradas por el gobierno de Pinochet (alcaldes y Consejos de Desarrollo Comunal, CODECOS).

En el trabajo de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, el senador Sergio Diez (RN) manifestó la necesidad de abordar la temática regional, a lo que el Ministro del Interior Enrique Krauss (presente en dicha instancia) respondió diciendo que el gobierno compartía el criterio de que existía la necesidad de cambiar el marco institucional, pero que se debía tratar de manera independiente. La intención del gobierno era postergar dicha reforma argumentando que el tema municipal era una situación vigente y de larga data, en desmedro del ámbito regional que no tenía experiencia previa (Cámara de Diputados, 1990).

El gobierno decidió continuar con el proyecto así, a sabiendas de las razones que la Alianza podría argumentar para estar en contra. En efecto, Belisario Velasco (Subsecretario del Interior) dijo durante el segundo trámite en el Senado que para el gobierno era "indispensable avanzar en breve plazo en la reforma del sistema de gobiernos regionales (...). Es fácil comprender que los temas regionales y municipales, aún cuando obviamente están fuertemente vinculados, son distintos y

---

<sup>60</sup> Para efectos de facilitar la línea argumental se alteró el orden de los pilares estratégicos. Si bien por naturaleza no es una enumeración taxativa de prioridades, el hecho de que el punto 'democratización de la sociedad' estuviera en segundo lugar denota la prioridad que tenía en el programa de gobierno.

su tratamiento corresponde a diferentes cuerpos legales” (Congreso Nacional, 1991, p. 28).

El proyecto tuvo la aprobación en la Cámara de Diputados, pero en el Senado la respuesta de la Alianza y de los senadores designados fue negativa<sup>61</sup>. En su intervención en la sesión, el senador Arturo Alessandri (independiente, cercano a la Alianza) dejó entrever la razón detrás de esta postura: “¿No estaremos frente a una deformación de la democracia, ya que, a pretexto de una llamada ‘democratización’, se nos lleva hacia una verdadera dictadura de los que se consideran mayoría?” (Congreso Nacional, 1991, p. 31). En efecto, la derecha intuía que de aprobar con facilidad modificaciones de este tipo, se podía venir en el corto plazo una avalancha de reformas que los podría dejar en una situación política desventajosa. Concretamente respecto a ésta, veía con malos ojos politizar el mundo de las municipalidades y perder a sus alcaldes. Por lo tanto aludieron a que una reforma constitucional de este tipo, si bien debía existir, tendría que ser ampliamente estudiada y debatida, sin la premura de tener que decidir al respecto en un solo día por la calificación de ‘suma urgencia’ (Congreso Nacional, 1991).

En esta misma sesión el senador Francisco Prat (RN), apoyado luego por la emblemática figura de la derecha chilena, el senador Jaime Guzmán (UDI), fue el primero en sugerir que una reforma constitucional de este alcance tendría impactos considerables a nivel regional, por lo tanto también se debía legislar en ambas vías. Esta fue una notable jugada estratégica: la pérdida de fuerza política a nivel municipal que tarde o temprano iba a sufrir la Alianza tenía que ser compensada de una manera, y una solución a dicha ecuación era consolidar las administraciones regionales, las que limitarían el poder del Ejecutivo en el nivel subnacional, abriendo espacios para todos los partidos políticos (Mardones, 2006). El proceso de descentralización en el ámbito regional, aunque fuera tímidamente, entró en agenda.

---

<sup>61</sup> La composición del Senado hacía presagiar el resultado. La Constitución de 1980 incorporó ciertas características que dificultaban la fácil promulgación de reformas profundas que desbaratarían el modelo político impuesto en dictadura. Una de ellas fue la creación de los senadores designados. Como su nombre lo dice, no eran elegidos democráticamente sino por distintos órganos del Estado: cuatro eran escogidos por el Consejo de Seguridad Nacional (seleccionado entre ex comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas o directores generales de Carabineros de Chile); tres por la Corte Suprema (dos ex ministros de ella y un ex Contralor General de la República); y dos por el Presidente de la República (escogiendo a un ex rector universitario y a un ex Ministro de Estado). Los senadores designados y vitalicios -estos últimos, ex presidentes de la república que hayan ejercido su mandato por al menos seis años (fueron senadores vitalicios Pinochet y Frei)- dejaron de existir en 2006.

Sin los suficientes votos en el Senado y tras entablar una mesa de negociación con la Alianza, el gobierno accedió. En mayo de 1991 nuevamente Aylwin envió un proyecto de ley al Congreso, alcanzando la Reforma en Materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal (Ley Nº 19.097). Hasta ese instante la Constitución Política de 1980 en su artículo Nº 3 establecía que “el Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La Ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-b, p. 57). La nueva ley especificó en el mismo texto que “la administración del Estado será funcionalmente y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la Ley” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-d, p. 1), allanando el camino hacia las reformas más profundas que ha experimentado Chile durante los gobiernos de la Concertación en rango regional –con la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGAR) en 1992- y local –con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) en 1991. Pese a todas las deficiencias que ambas leyes han experimentado, lo cierto es que se trata de un momento histórico que sentó las bases de los procesos descentralizadores que han ocurrido con posterioridad.

#### **2.1.A POLÍTICA REGIONAL**

Tras la promulgación de la LOGAR en noviembre de 1992, Chile pasó a tener tres niveles de gobierno. Además del central, desconcentrado según la división regional y provincial; y de los locales, encarnados en las municipalidades de cada comuna; tomaron vida los Gobiernos Regionales (GORE) para cada una de las regiones como un órgano de nivel intermedio, aunque no autónomo.

Usualmente se le reconoce al gobierno de Aylwin el primer gran impulso en materia de descentralización regional con este logro. En efecto lo es: fue el Ejecutivo quien envió el proyecto de ley que, tras una serie de rondas negociadoras, alcanzó un acuerdo. Sin embargo es importante subrayar que el primer gobierno democrático de los 90’ llegó a esta instancia no por una motivación propia, sino por estar presionado a hacerlo en ese momento. Si bien ya se expuso que frente a las indicaciones de la Alianza el Ejecutivo estaba dispuesto a avanzar en esta materia, dentro de sus pretensiones estaba postergar dicha discusión por algún tiempo. Pero de hacerlo así y negarse a la propuesta opositora, el gobierno no hubiese reunido los votos necesarios para impulsar la redemocratización municipal. Cada uno de los parlamentarios de la Alianza recalcó esta situación en sus intervenciones, entre ellos el diputado Jorge Ulloa (UDI): “la proposición del Ejecutivo, que, a diferencia

de lo que sugiere el texto del mensaje, fue el resultado de la negociación mencionada y no la búsqueda de afianzar un activo, progresivo y eficaz proceso de descentralización del país” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1992a, p. 179).

En la discusión parlamentaria, la Alianza presionaba para aumentar los recursos fiscales de decisión regional y robustecer las facultades de las autoridades regionales, con la lógica consecuencia política de limitar el poder central. El gobierno, en la contraparte, no apoyó ninguna de estas propuestas para evitar disminuir su posición estratégica, que ya estaba mermada por el hecho de contar con autoridades, los Consejeros Regionales (CORE), que no iban a ser nombradas por ellos, como sí ocurría hasta entonces (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1992a). Además el gobierno tenía un especial interés en que esta norma se aprobara antes de las elecciones municipales de 1992: los concejales municipales serían los encargados de escoger a los CORE, por lo que no estaban dispuestos a que concejales designados en dictadura cumplieran esta tarea (Mardones, 2006).

Tras una corta discusión pero no exenta de problemas, la Alianza aceptó la propuesta del Ejecutivo. En su intervención el diputado Carlos Cantero (UDI) resumió la postura de su conglomerado: “No obstante dejar consignadas nuestras observaciones y reparos al proyecto, que consideramos insuficientes porque debe profundizar en materias de atribuciones, facultades y recursos para las regiones, nuestro voto será positivo” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1992a, p. 189).

Esto explica en parte el porqué se aprobó una ley que llamaba a revolucionar la administración pública pero que, como se verá en las próximas líneas, ha logrado sólo impactos limitados: en la práctica el nuevo nivel de gobierno ha dependido fuertemente de Santiago por su incapacidad de cumplir sus competencias, por su escasa autonomía presupuestaria y por la inhabilidad de contar con autoridades regionales electas de manera directa por la ciudadanía.

A los GORE se les encargó la administración superior de la región, con los objetivos generales de promover el desarrollo equitativo y armónico de sus territorios en el ámbito social, cultural y económico. Para ello, los GORE se constituyeron como organismo con personalidad jurídica de derecho público y con patrimonio propio. Sus funciones generales son elaborar y aprobar las políticas y programas de desarrollo de su región; decidir la inversión de los recursos que disponga (entre ellos los del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR); asesorar a las

municipalidades cuando ellas lo soliciten; adoptar medidas en situaciones de catástrofe; participar en acciones de cooperación internacional que se relacionen con la región; mantener una relación permanente con el gobierno central con el fin de armonizar el ejercicio de todas funciones que se realizan en su territorio; y aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-e).

A partir de esto último es donde surgen las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), como un instrumento para regular, orientar y gestionar el desarrollo de la región en base a los planes comunales y las prioridades regionales, en armonía con las políticas de rango nacional. El objetivo principal es que todas las inversiones públicas y programas regionales, independientes del órgano de origen, se encaucen dentro de las líneas estratégicas del ERD. Como se verá, los gobiernos venideros trataron de reforzar el uso de este instrumento pero su aplicabilidad ha sido muy limitada.

Además, a los GORE se le encomiendan funciones específicas en materia de ordenamiento territorial, de fomento de actividades productivas, y de desarrollo social y cultural. Respecto a lo primero, los GORE deben establecer políticas y objetivos en esta línea; participar coordinadamente con las autoridades nacionales y comunales competentes en programas de obras de infraestructura y equipamiento de la región; fomentar la protección del medio ambiente; velar por el correcto funcionamiento de los servicios de transporte intercomunal, interprovincial e internacional; y promover el desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas de la región. En materia de fomento de actividades productivas, los GORE tienen por responsabilidad establecer prioridades de fomento productivo regional; contribuir a la formulación de políticas nacionales de fomento productivo; incentivar la investigación científica y tecnológica; y promover el turismo (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-e).

Respecto al desarrollo social y cultural regional, es función de los GORE establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza; determinar la pertinencia de proyectos de inversión regional considerando los efectos de impacto social y ambiental que conlleven; participar coordinadamente con las autoridades competentes en acciones destinadas a facilitar el acceso de servicios públicos en zonas aisladas; realizar estudios relacionados con los niveles de calidad de vida regional; y fomentar las expresiones culturales, velar por el patrimonio histórico y cultural, y proteger el desarrollo de las etnias originarias (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-e).



Sin embargo, en la práctica, la función de los GORE se ve disminuida ante el aparato central. Primero, porque a ellos les correspondería aprobar políticas y programas de rango regional, pero al no contar con órganos ni servicios públicos propios que elaboren dichos proyectos, deben apoyarse inevitablemente en sus respectivas Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI). Asimismo la competencia para elaborar normas a nivel regional está poco desarrollada, por lo que nuevamente se depende de los ministerios; deben encargar a terceros y a servicios públicos la ejecución de programas regionales; y, por último, se les exige que cualquier plan puesto en marcha esté en armonía con las políticas y programas nacionales (Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, 2006).

En este marco son dos los órganos del poder central que han adquirido gran notoriedad como verdaderos planificadores y coordinadores de políticas, programas y planes de desarrollo regional: el ex Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)<sup>62</sup> y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). De esta última ya se ha hablado en el capítulo anterior, mientras que el primero se ha perfilado como la cartera cuya misión es catastrar las realidades de cada región del país con el fin de establecer criterios básicos de planificación. Principalmente a través de ellos los niveles regionales y locales han solicitado planes e instrumentos a los ministerios nacionales, sobre todo en materia de infraestructura, ordenamiento territorial y fomento productivo, todas tareas propias de los GORE. De ahí se explica, por ejemplo, que los Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU) estén en mano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y no en la autoridad regional. “La responsabilidad de la planificación regional también debiera recaer en el GORE, tal como la de administración y gestión de una parte del Sistema de Áreas Silvestres Protegidas del Estado” (Arenas, 2007, p. 55).

De todo esto se puede concluir que la distribución de competencias entre los niveles central y regional está ampliamente dominada por el primero, gracias a sus atribuciones normativas, planificadoras, ejecutoras, fiscalizadoras y fiscales. En consecuencia, la creación de este nivel intermedio de gobierno no implicó en sus inicios una descentralización administrativa de la magnitud que se podría suponer, sino que por sus limitantes y escasa autonomía se trata más bien de una política profundizadora de la desconcentración de la administración pública en el nivel regional.

---

<sup>62</sup> Desde 2011 dejó de existir. Sus funciones fueron asumidas principalmente por el recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social.

La separación de funciones y estructuras gubernamentales a nivel regional (gobierno del interior, a cargo del intendente como órgano desconcentrado del Ejecutivo; gobierno de la región, en manos del GORE) se volvió difusa, casi teórica, al considerar la forma interna en que éstos se estructuran: cada GORE está integrado por un CORE que es presidido por el intendente respectivo. En otras palabras éste cumple, a la vez, un doble rol: es responsable del órgano desconcentrado del Presidente de la República y del llamado a ser el autónomo regional. Esta abierta paradoja ha hecho que, en la práctica, el intendente priorice sus funciones como órgano desconcentrado del ejecutivo frente a las labores propias del GORE autónomo.

El CORE, por su parte, tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad en su propio proceso de desarrollo. Para lo cual está revestido de facultades normativas, regulativas y fiscalizadoras. Cada CORE está compuesto por un grupo de consejeros que, durante todo el periodo de estudio de esta investigación, fueron escogidos siempre por los concejales de cada municipalidad agrupados en provincias. Como ya se dijo, recién en 2013 la ciudadanía pudo escoger directamente, mediante elecciones democráticas, a sus CORE.

Pese a que en teoría el rol del CORE pareciera ser determinante, lo cierto es que se ha visto mermado producto de la gran asimetría de funciones y atribuciones con respecto al intendente, situación que se ha ido matizando con las modificaciones posteriores, aunque no equilibrando del todo. Por lo mismo la descentralización política consiguió avances extremadamente limitados en sus inicios, pues las únicas autoridades autónomas han sido escogidas de manera indirecta en el periodo 1990-2010 y cumpliendo un rol secundario con respecto al representante del Ejecutivo.

En el sistema presupuestario asignado a los GORE, destacan los montos obtenidos por la distribución del heredado Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y la administración del recientemente creado fondo de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), profundizando de esta manera la descentralización fiscal iniciada con anterioridad. El FNDR se ha alzado como la principal herramienta de inversión pública regionalizada del país. La LOCGAR lo definió como “un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-e, p. 14).

La normativa fijó que los recursos del FNDR corresponden a una proporción del total de la inversión pública que establezca el Presupuesto Nacional de cada año según ciertos criterios que han sufrido cambios hasta 2005. Así, la norma perfiló al FNDR no sólo como un instrumento de compensación territorial, sino también como una herramienta para fortalecer el desarrollo regional. Sin embargo considerando la escasa autonomía que poseen los GORE para hacer uso de estos fondos, en términos prácticos se ha transformado en un mecanismo de nivelación territorial para mejorar el acceso a las áreas urbanas a servicios esenciales, desconectándose de su finalidad como instrumento de desarrollo regional. Tal como lo reconoce la misma SUBDERE, el FNDR tiene escasa vinculación con las ERD (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2005).

El ISAR, por su parte, consistía en fondos destinados a programas, estudios y proyectos de responsabilidad sectorial pero de inversión regional. La distribución del ISAR se realizaba directamente por el ministerio de donde emanaba el fondo en función a criterios propios, que no siempre estaban en línea con los ISAR de otras carteras. A partir de una lista de proyectos relacionados a este instrumento, a cada GORE le correspondía hacer una selección para que finalmente se llevaran cabo. Sin embargo se ha puesto en duda la verdadera autonomía de elección que poseían las autoridades regionales (Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, 2006).

La LOCGAR también permitió eliminar los antiguos Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) sustituyéndolos por los Consejos Económicos y Sociales Provinciales, para dar cabida a nuevas formas de participación a las organizaciones sociales de cada región. Éstos se constituyeron como órganos consultivos y de participación de la comunidad provincial. Entre sus tareas destaca la realización de estudios y emisión de opinión sobre materias de desarrollo provincial, absolver consultas del gobernador y proponer proyectos específicos de desarrollo. Cada consejo está presidido por el gobernador respectivo y compuesto por un grupo de miembros representativos de la ciudadanía y otro por derecho propio. Los primeros son 24 miembros representativos de las organizaciones sociales (laborales, culturales, empresariales y de asociaciones profesionales), mientras que dentro de los segundos se encuentran representantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros, además de rectores o vicerrectores de universidades o centros de formación técnica. Por otro lado, en reemplazo de las antiguas Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) se crearon los Gabinetes Regionales como órganos auxiliares del intendente, integrados por los gobernadores, secretarios

regionales ministeriales, el Director Regional del Servicio Nacional de la Mujer y otros representantes que el intendente decida.

Respecto a la antigua administración desconcentrada territorialmente del poder Ejecutivo, la LOCGAR no introdujo grandes modificaciones. Hasta el día de hoy se ha mantenido la estructura de intendentes, gobernadores, SEREMI<sup>63</sup> y, por supuesto, la SUBDERE, que cobró una gran relevancia como la principal agencia pública gestora de los procesos de descentralización en Chile debido a tres grandes razones: por los estudios de naturaleza regional y local que periódicamente realiza, por el apoyo técnico y humano que presta a los organismos y autoridades subnacionales, y por la constante propuesta de políticas públicas concretas en esta índole. Tampoco hubo modificaciones en el sistema de designación de esas autoridades, puesto que intendentes, gobernadores y secretarios regionales siguieron siendo de plena confianza del Presidente de la República, mientras que el o la responsable de la SUBDERE siguió a cargo del Ministerio del Interior. Se observa que la mayoría de las novedades que este periodo trajo al respecto tiene relación al ajuste en algunas atribuciones entre cada uno de estos órganos y autoridades, donde destaca la eliminación de la función de súper-vigilancia que el intendente ejercía sobre las municipalidades, otorgándole a éstas mayor autonomía respecto del poder central.

En resumen, es necesario reconocer la gran relevancia de la LOCGAR al innovar en materias de gobierno regional, otorgando un marco legal que ha sido la piedra angular del proceso de descentralización sobre el cual se ha profundizado en los gobiernos venideros. Sergio Galilea (ex intendente de las regiones de Los Lagos - 2008 a 2010- y Metropolitana -2000 a 2001-, ex Jefe de la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE -1991 a 1994) reconoce en la LOCGAR el principal avance en descentralización en la historia del país, y que se logró "bajo un amplio acuerdo político, pero a medias, porque el mismo Presidente Aylwin no estaba de acuerdo. Él pensaba que todos los temas de primer orden debían ser decididos a nivel central. Y los de segundo orden también, para que no llegaran a escalar al primero" (Galilea, S., comunicación personal, 10 de octubre de 2012).

Por lo mismo, se entiende también que la LOCGAR principalmente fue una política pública que profundizó la desconcentración de la administración pública y, en un muy lejano segundo lugar, la descentralización fiscal por la vía del gasto. En

---

<sup>63</sup> Sólo se agrega a los ministerios de Defensa, Interior y Relaciones Exteriores, la Secretaría General de la Presidencia como una de las carteras sin Secretarías Regionales Ministeriales.

palabras de Adriana Delpiano (ex Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo entre los años 2003 y 2006, ex Intendenta de la Región Metropolitana en 2008), "la descentralización regional en Chile ha sido más bien una nueva división administrativa, con toda una institucionalidad desconcentrada y con un intento de descentralización" (Delpiano, A., comunicación personal, 8 de octubre de 2012).

Por lo mismo, los impactos generados en cuanto a descentralización política y administrativa fueron prácticamente nulos: el primero por la incapacidad de escoger democráticamente a las autoridades regionales permitiendo sólo la elección indirecta de unos CORE con disminuidas atribuciones con respecto al intendente (lo que además condiciona en cierta manera las reales autonomías de las descentralizaciones fiscal y administrativa); el segundo por la falta de autonomía con respecto al nivel central y por las dificultades técnicas y humanas para llevar a cabo las tareas que le son asignadas (por lo que una vez más, necesitan del apoyo Santiago).

#### **2.1.B POLÍTICA LOCAL**

Tras el golpe de Estado, las municipalidades fueron los órganos subnacionales más afectados en cuanto a su pérdida de autonomía política y administrativa. La Reforma en Materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal de 1991 (Ley Nº 19.097), ya había adelantado los profundos cambios que presentaría el país tras el retorno a la democracia en materia local. Toda la autonomía municipal cercenada durante la dictadura sería repuesta. El primer paso, con esta reforma, fue volver a la elección democrática de alcaldes y concejales. Posteriormente con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) de 1991, se terminaron por suprimir los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO).

Lógicamente la aprobación de la LOCM no estuvo exenta de debate. El núcleo de la discusión parlamentaria giró en torno a la fórmula electoral para escoger alcaldes. Desde un inicio el plan redemocratizador del gobierno de Aylwin tuvo en el Congreso a la estrategia electoral como eje principal, dinámica que se terminó por zanjar en 2004 (Mardones, 2006). Tras la aprobación de la Ley 19.097, las bancadas parlamentarias habían negociado que el alcalde sería el concejal más votado de la comuna. Sin embargo RN propuso realizar la elección separada de la máxima autoridad municipal, postura que ni siquiera tuvo el apoyo de la UDI. Es más, los partidos de la Concertación veían esto como una estrategia para retrasar las elecciones municipales (Mardones, 2006). Finalmente se llegó al acuerdo

original, esto es que el candidato a concejal con mayor votación y perteneciente al conglomerado más votado sería electo alcalde<sup>64</sup>. Así, en junio de 1992 y después de 21 años, se realizó la primera elección democrática de autoridades locales.

Además con la LOCM los CODECO fueron sustituidos por los Consejos Económicos y Sociales Comunales. Son órganos asesores de la municipalidad, integrados por representantes de las comunidades locales organizadas, de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes para el progreso económico, social y cultural de cada comuna.

De todas formas, la aprobación de la LOCM fue sólo el inicio de una serie de reformas legales que sucedieron en el ámbito local en los años venideros. De hecho ya en el año 1993 tuvo una reforma de relevancia: gracias a la aprobación de la Ley 19.280 se le otorgó a las municipalidades mayor autonomía para fijar las remuneraciones y modificar su personal. Como se verá, por distintas razones e innovando sobre aspectos diversos, durante el gobierno de Eduardo Frei la agenda parlamentaria estuvo fuertemente cargada por discusiones y modificaciones legales en esta materia.

## **2.2 GOBIERNO DE EDUARDO FREI (1994-2000)**

“La democracia ya estaba pasando de la Unidad de Cuidados Intensivos a las habitaciones regulares de la clínica” dice Mario Waissbluth (2005, p. 52). En efecto, si el foco de Aylwin estuvo en dar gobernabilidad a un delicado periodo de transición democrática, con Frei hubo espacios para avanzar, como su misma administración lo llamó, en la modernización del Estado. Además de algunas reformas transversales<sup>65</sup>, Frei impulsó de manera sistemática un cambio en la gestión de la administración pública, orientada a resultados, reforzada hacia la eficiencia y atención al ciudadano, y de enfoque gerencialista (Waissbluth, 2005).

Tras un primer periodo de puesta en marcha de programas piloto, en 1997 se aprobó un diseño formal en esta línea, conocido como Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública. A partir de éste se creó el Programa de

---

<sup>64</sup> Siempre que contara con al menos el 35% de los votos. En caso contrario, serían los concejales electos quienes lo escogerían.

<sup>65</sup> Destaca la Reforma Procesal Penal, la Reforma Educativa, el plan de apertura comercial, la implementación de un masivo plan de infraestructura y la privatización de puertos y empresas sanitarias (Waissbluth, 2005).

Mejoramiento de Gestión (PMG), que institucionalizó ciertas prácticas transversales para asegurar niveles homogéneos en cuanto a la calidad de atención y de procesos en la gestión pública; además de otros instrumentos y programas orientados al mismo fin. Desde luego este proceso tuvo implicancias en los servicios públicos de desconcentrados del gobierno central y los del nivel subnacional. De hecho, ellos tienen que elaborar sus propios PMG y enmarcarse dentro del Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. “Los PMG establecen un mecanismo de incentivo a los GORE para que formulen, suscriban y demuestren el cumplimiento de objetivos de gestión” (Cunill, 2009, p. 52).

Entrando en materia de políticas públicas con foco subnacional, si el énfasis en el mandato de Aylwin estuvo en la redemocratización del ámbito local y la creación de un marco legal proclive a la descentralización en el futuro, el gobierno de Eduardo Frei se caracterizó por profundizar el proceso iniciado con anterioridad. Bajo su mandato no hubo grandes reformas de rango legal en el ámbito regional, sino más bien utilizando el marco heredado potenció una serie de medidas para elevar los niveles de inversión de decisión regional, estimular distintas políticas de crecimiento económico regional e instaurar mecanismos de coordinación de políticas multinivel para con las políticas de impacto regional y local. Donde sí hubo una agitada y nutrida agenda parlamentaria fue en el plano municipal. Como se verá, los procesos descentralizadores bajo este gobierno tuvieron un fuerte acento local, fortaleciendo las autonomías políticas, robusteciendo las atribuciones y facultades municipales y otorgándoles mayores recursos.

Antes de entrar en detalle, hay un fenómeno de especial interés que se comienza a generar bajo la administración de Eduardo Frei: se gestó una creciente organización local y regional (tanto ciudadana como política) que demandó profundizar el proceso de descentralización al gobierno central. Desde el golpe de Estado de 1973, prácticamente no existían agrupaciones que presionaran por mayores niveles de descentralización con notoriedad pública<sup>66</sup>. Hasta acá los procesos descentralizadores habían seguido el modelo *top down*, es decir, originados de arriba hacia abajo, desde el gobierno central a los subnacionales. Sin embargo

---

<sup>66</sup> En 1983 se creó el Comité Nueva Región en Valdivia, y en 1984 la Corporación para la Regionalización de Chile (CORCHILE) y la Corporación para el Desarrollo de la Región del Biobío (CORBIOBIO). Todas organizaciones de derecho privado, sin fines de lucro e independiente de partidos políticos. Se proponen contribuir a los objetivos de la descentralización y del desarrollo regional y local en Chile (CORBIOBIO centrada en la Región del Biobío, el Comité Nueva Región en Valdivia). Pese al trabajo realizado, su impacto fue limitado y en ese entonces no alcanzaron un nivel mediático que los sacara de la invisibilidad.

durante el gobierno de Frei se comienzan a visibilizar atisbos de cambio. No se trata que en este periodo se haya migrado completamente hacia el modelo *bottom up*, es decir que producto de las presiones locales el poder central deba realizar cambios sustanciales en sus políticas subnacionales, pero al menos se empezó a transitar lentamente hacia ese camino y, más aún, incluso con algunos logros ocasionales.

Dentro de estos grupos destaca la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), creada en 1993 con el objetivo de fortalecer capacidades técnicas y políticas a nivel municipal, representar a los municipios del país y trabajar conjuntamente según las necesidades. La unión les ha permitido mayores niveles de negociación y presión con el gobierno central, aspirando a lograr un mayor fortalecimiento de los gobiernos locales. Mardones (2006) hace una síntesis de cómo la ACHM se articuló y presionó para lograr las reformas legales que a partir de este periodo se promulgaron, referentes a atribuciones y finanzas municipales, principalmente. Además destaca que tras el III Congreso Nacional de Municipalidades en 1996, la ACHM emplazó al gobierno a cubrir el 15% del déficit en salud y educación que acarreaban los municipios y que, de lo contrario, devolverían todos los consultorios a la administración del MINSAL. Ante dicha presión, el ejecutivo se vio obligado a negociar y cubrió la mitad de la demanda municipal.

Por otro lado está el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (CONAREDE), que en 1998 organizó la primera gran cumbre regional en Valparaíso, donde emplazó al poder Ejecutivo y Legislativo a destrabar las limitantes normativas para profundizar el proceso de regionalización. El CONAREDE ha contado constantemente con el apoyo de CORES e importantes actores de índole regional (universidades, asociaciones de empresarios y parlamentarios). Un año más tarde se conformó el grupo Los Federales, integrado por profesionales de distintas disciplinas e incluso un pequeño grupo de parlamentarios de distintos colores políticos. Ambas agrupaciones han tenido como aspiración básica lograr mayores grados de autonomía política, mediante la elección democrática de los consejeros regionales y la elección de un presidente regional (Mardones, 2006). Como se verá más adelante, tras una tentativa sin éxito en el gobierno de Ricardo Lagos, la primera de las proposiciones pudo consagrarse constitucionalmente recién en 2009 y cuatro años más tarde logró hacerse efectiva.

Los movimientos ciudadanos en Arica y Valdivia son otro ejemplo. En la primera ciudad se articularon distintas organizaciones que presionaron a las autoridades centrales con el afán de crear una nueva región y desanexarse de Tarapacá. Lo



mismo sucedió en Valdivia. Al ya creado Comité Nueva Región<sup>67</sup>, se sumaron el Comité Femenino Nueva Región (creado en 1995) y la Agenda Pactada de Desarrollo Provincial (1997). En el siguiente periodo gubernamental se creó la Asociación de Municipalidades de la Provincia de Valdivia. Todos estos organismos, como representantes de la organización ciudadana organizada, presionaron para crear una región independiente a la de Los Lagos. Fue así como bajo el gobierno de Bachelet, finalmente, nacieron las regiones de Arica y Parinacota y la de Los Ríos.

Por último, el mundo universitario tampoco se mantuvo al margen. En 1996 se creó la Agrupación de Universidades Regionales (AUR) con el propósito de fortalecer lazos de estudio e investigación entre ellas para generar propuestas y planes concretos en materia de desarrollo regional, así como también fortalecer capacidades locales para promover y participar en los procesos de descentralización del país.

## **2.2.A POLÍTICA REGIONAL**

El gobierno de Frei se mostró decidido por elevar los niveles de inversión con decisión regional, fortalecer las políticas de crecimiento económico territorial y poner en marcha una serie de herramientas que permitieran planificar y coordinar las iniciativas de los tres niveles de gobierno para cada región. En efecto, Frei se puso como meta duplicar el índice de Inversión de Decisión Regional (IDR), es decir recursos provenientes del gobierno central cuya decisión de inversión es teóricamente tomada por los GORE, con respecto al total de la inversión pública. Cuando asumió, el IDR alcanzaba el 27% y al dejar su mandato superó el 41%.

El IDR está compuesto por tres fondos: los ya existentes FNDR e ISAR, además de la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), creada en 1996. El IRAL es un instrumento a través del cual el gobierno central transfiere recursos a los GORE para que ellos determinen las comunas y los marcos presupuestarios de aplicación, en línea con las ERD. Una vez realizado este proceso, son los concejos municipales los que priorizan y deciden los proyectos específicos de inversión en sus localidades.

Dentro de los planes que tenían como objetivo estimular el crecimiento económico regional, destacan los proyectos impulsados por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO). Esta institución venía desarrollando desde antes de 1960 estudios y planes locales, inicialmente impulsados por la necesidad de contar con

---

<sup>67</sup> Que comenzó a trabajar en 1983.

un foco territorial en la gestión estatal tras los terremotos de Chillán y Valdivia. La acumulación de esas experiencias y las venideras ha consolidado una serie de instrumentos para el fomento productivo regional. Destacan cuatro grandes líneas de acción, cuyos programas no necesariamente corresponden a este periodo, pero sí se potenciaron fuertemente durante estos años en adelante<sup>68</sup>. Estos son: el de asistencia técnica, con los Fondos de Asistencia Técnica (FAT) y Programas de Apoyo a la Gestión (PAG); el de apoyo a la innovación, con los Fondos Tecnológicos Regionales Mixtos, Fondos de Desarrollo de Infraestructura Tecnológica y al Emprendimiento (FDI), y Fondos de Innovación Tecnológica en las Empresas y Sectores (FONTEC); el de apoyo a la asociatividad, con los Proyectos de Fomento Asociativo (PROFOS), los Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP) y los Programas Territoriales Integrados (PTI); y el de apoyo a la inversión, con fondos de inversión para PYME'S, incentivos para invertir en alta tecnología, y con el plan Todo Chile, un programa de foco regional que asocia los sectores públicos y privados con la finalidad de promover la investigación y el desarrollo de nuevos desafíos empresariales. Por otro lado, también destacan los proyectos que el MIDEPLAN, a través del Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS), se iniciaron en 1994. Estos son los planes de Forestación y Recuperación de Suelos, Riego Campesino y Concursos Regionales de Proyectos.

Mención aparte merece el Plan de Zonas Extremas. Además de las reducciones tributarias en el extremo norte y sur del país, en 1994 se creó el Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE), que en 2001 pasó a depender de SUBDERE. En este plan se contemplan las provincias de Arica, Chiloé, Palena y Aysén, por su aislamiento, escasa población, presencia deficitaria del Estado y bajo nivel de desarrollo económico. Por lo cual a cada una se le genera un plan específico destinado a robustecer el aparato estatal, fortalecer la asociación público - privada e incorporar factores de discriminación positiva en la acción del Estado en materias de transporte, conectividad, fomento productivo, turismo, patrimonio cultural, migración, educación y salud.

A estos proyectos se deben sumar todas las iniciativas sectoriales a nivel regional, donde destacan las altas inversiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en la inversión en infraestructura regional, principalmente en lo que se refiere a carreteras, caminos, aeropuertos y obras portuarias. También el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) y el MINVU colaboran

---

<sup>68</sup> Óscar Muñoz (2009) hace un completo análisis de los programas instaurados y de cómo CORFO fue modificando sus estrategias territoriales para aplicarlos.

presupuestariamente al desarrollo de infraestructura regional. Sin embargo la alta inversión de este último responde a su política de viviendas sociales y a sus planes y programas de apoyo en infraestructura básica en sectores más vulnerables.

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo es otro de gran presencia, no tanto por su inversión como tal sino más bien por la puesta en marcha de proyectos con impacto regional, principalmente a través de CORFO y del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). Esta última apoya las iniciativas que apuntan a mejorar la competitividad de las PYMES (enfocados al desarrollo del turismo y la artesanía, incluyendo actividades no industriales como la pesca artesanal y la confección de muebles de madera), con programas de apoyo directo a los pequeños y medianos empresarios o con planes orientados al entorno de su trabajo.

Como es lógico, los órganos de mayor arraigo territorial fuera de la Región Metropolitana, como los ministerios de Agricultura, Minería y la Subsecretaría de Pesca también cuentan con un gran número de políticas y programas específicos para sus rubros.

La multiplicidad de instrumentos e inversiones que posee la administración central –y en menor medida las subnacionales- para incentivar el desarrollo de las áreas relacionadas a sus ministerios se ha transformado, en sí mismo, en un obstáculo dada la difícil articulación y coordinación entre ellos. La Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda ha facilitado la apertura de fondos de distintos ministerios sin la debida focalización y priorización de recursos y territorios.

De ahí que otro de los focos del gobierno de Frei estuvo en potenciar el uso de herramientas e instancias de planificación y coordinación regional. Lo primero fue la renovación de todas las ERD. Sin embargo este instrumento ha carecido del ímpetu necesario para que efectivamente se conviertan en verdaderos planes de coordinación. Primero por la forma asistemática con que los distintos órganos estatales se han adherido en la práctica a éste; y segundo, más importante aún, por que en ocasiones las mismas regiones tienen sus propios ERD desactualizados. Prueba de ello es que según un informe de la SUBDERE, en 2007 seis de 15 regiones tenían sus ERD desactualizadas o en proceso de elaboración (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2007).

También se pusieron en marcha los Convenios de Programación (CP). Éstos son acuerdos formales entre uno o más GORE y uno o más ministerios para definir en forma planificada y coordinada inversiones en el o los territorios en cuestión. Los CP no constituyen fuentes de financiamiento independientes, como se les suele

atribuir, sino que más bien pretenden orientar recursos sectoriales hacia proyectos mentados por el GORE. Sin embargo estos acuerdos también son blancos de constantes críticas: se les culpa de ser pactados simplemente para cumplir metas gubernamentales, de no contar con los estudios necesarios para determinar los reales costes que implican (generando incumplimientos y postergaciones) y los CORE advierten que responden más a intereses sectoriales que regionales.

Por último, en 1997 el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo (CIDP), implementó la Política de Desarrollo Productivo Regional, con el objetivo de coordinar los esfuerzos llevados a cabo por distintos órganos estatales y estimular el desarrollo empresarial y productivo en las regiones. Esta iniciativa permitió mayor coordinación institucional, desarrolló mecanismos específicos de fomento en las regiones, otorgó mayor protagonismo a los gobiernos subnacionales y, en cuanto números, logró triplicar el FNDR destinado al fomento productivo en tres años (Boisier, 2007).

En síntesis, durante el gobierno de Frei se profundizó el proceso de desconcentración del ámbito regional, además de potenciar una serie de medidas de coordinación y planificación multinivel de las políticas públicas que operan a nivel territorial y de estimular mediante diversas herramientas el desarrollo económico regional. La única política descentralizadora como tal puesta en marcha durante su mandato fue la del incremento del IDR, del que se hará un análisis en el Capítulo IV. Con el IDR se buscó profundizar la descentralización fiscal, pero sólo por la vía del gasto público y no de los ingresos.

## **2.2.B POLÍTICA LOCAL**

Las reformas en el ámbito municipal fueron variadas. En 1995, un año antes de la segunda elección de alcaldes y concejales, el Ejecutivo envió al Congreso una modificación a la LOCM que, además de una serie de medidas que fortalecían las atribuciones municipales, estipulaba que la elección de alcaldes sería por mayoría simple. Así comenzó una seguidilla de negociaciones y pugnas que se basó principalmente en el aspecto electoral. Primero, el Partido por la Democracia (PPD) se opuso a la propuesta sosteniendo que se debía mantener el sistema actual con la sola modificación de que el concejal más sufragado sería alcalde sin necesidad de pertenecer al pacto político más votado. Con esta proposición incluso estaban de acuerdo los partidos de la Alianza, pero encontró oposición en el Partido Socialista (PS). Luego la DC propuso que quien tuviera al menos el 40% de la votación sería escogido alcalde automáticamente, postura rechazada por la UDI y RN, pero

aceptada por los partidos de gobierno<sup>69</sup>. Así, el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley con esta fórmula que finalmente fue rechazado. Pese a todas las mejoras que implicaba esta reforma en el plano municipal, el conflicto electoral eclipsó el debate generando conflictos no sólo entre los conglomerados políticos, sino que también al interior de ellos (Mardones, 2006).

Finalmente, la reforma fue aprobada en 1996 (Ley 19.452), estableciendo que el alcalde sería el candidato a concejal que haya obtenido la primera mayoría y que además pertenezca al pacto que cuente con al menos el 30% de los votos (sin necesidad de ser el más votado). Si esto no se cumplía, sería electo alcalde el candidato a concejal que haya obtenido la primera mayoría comunal del pacto político más votado. Si este supuesto tampoco se cumplía, el alcalde sería el candidato a concejal que individualmente obtuvo la primera mayoría individual en el pacto de mayor votación (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-f).

Este confuso sistema estuvo vigente para las elecciones municipales de 1996 y 2000. Pocos meses antes de la última elección, y dado los malos resultados de los partidos de la Concertación y en especial la DC, el gobierno envió un proyecto de ley que buscaba la elección separada de alcaldes y concejales, que fue rechazado por la Alianza (Mardones, 2006).

En 1999 se promulgó la Ley 19.602, que nuevamente modifica la LOCM, ampliando a los municipios sus facultades. Con esta reforma se les reconoce una serie de funciones privativas y otras compartidas con otros órganos del Estado. Entre aquellas que corresponden sólo a las municipalidades, se encuentran las tareas de desarrollar, aprobar y modificar el Plan Regulador Comunal; promover el desarrollo local; aplicar disposiciones sobre el transporte, la construcción, planificación y regulación urbana de la comuna. Como competencias compartidas destaca la creación de planes y programas de promoción del empleo y del fomento productivo de la comuna en conjunto con otros órganos del Estado; así como responsabilidades en salud pública, educación primaria y secundaria, cultura, capacitación, desarrollo económico, turismo, desarrollo de viviendas sociales, infraestructura sanitaria y seguridad ciudadana. Además a las municipalidades se les confirió facultades normativas, de elaboración de políticas y planes, y de resolución y ejecución de programas que, pese a tener que estar en armonía con

---

<sup>69</sup> Aunque con polémica: causó la rebelión de 22 de los 37 diputados que en ese entonces tenía la DC (Mardones, 2006).

las políticas nacionales, se desenvuelven con menos limitaciones que las realizadas por los GORE (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-g).

Por último, esta ley reemplazó el título IV de la LOCM (sobre el Consejo Económico y Social Comunal) por uno más amplio de Participación Ciudadana, que como primera medida obliga a las municipalidades a crear una ordenanza sobre las modalidades que dicho ente ofrece para la participación local. Además la reforma incorpora la obligatoriedad de organizar audiencias públicas bajo ciertas condiciones (en comunas de más de 5.000 habitantes y con un número de características relativas a la organización de la ciudadanía para demostrar su interés en concretar audiencias sobre alguna materia determinada); la creación de oficinas de reclamos abierta a la comunidad en general para que los municipios den respuesta en un plazo máximo de 30 días; y la concreción de plebiscitos comunales, cuando el alcalde en conjunto con el Concejo así lo decidan. Esto, además de las instancias de participación ciudadana, como por ejemplo los presupuestos participativos, que cada municipalidad ha decidido habilitar (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-g).

Un reciente estudio sobre participación ciudadana a nivel local arrojó que sólo un 12,4% de los municipios encuestados tiene implementado un sistema de plebiscito comunal, en contraste con las instauraciones de oficinas de reclamos (93,8%) y audiencias públicas (79,1%). Además catastró que alrededor del 80% de los municipios valora y considera útil la implementación de programas de presupuestos participativos, pese a que sólo el 12% los ha puesto en marcha<sup>70</sup> (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2008b).

Por último, en 1995 se promulgó la Ley 19.388 que modificó la Ley de Rentas Municipales. Ésta normativa cambió el impuesto territorial a los bienes raíces, otorgando de esta manera la posibilidad de obtener más fondos propios y, a su vez, mayores aportes del Fondo Común Municipal (FCM).

Como se puede apreciar, desde el gobierno de Aylwin en Chile se impulsó un proceso de descentralización política en el nivel local permitiendo la elección democrática de sus autoridades, proceso que bajo el mandato de Frei sufrió cambios según una lógica electoral. Pero el ámbito municipal no sólo desarrolló este

---

<sup>70</sup> Sólo 129 alcaldes de los 345 municipios contestaron la encuesta. La baja cantidad de respuestas “puede entenderse como expresión del nivel de interés que suscita el tema en los alcaldes, infiriéndose que aquellos que contestaron tienen una disposición positiva o están más interesados en el tema que aquellos que no respondieron la encuesta” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2008b, p. 2)

tipo de descentralización, sino que también avanzó por la vía administrativa y fiscal, ampliando las atribuciones y generando ingresos propios municipales, respectivamente.

### **2.3 GOBIERNO DE RICARDO LAGOS (2000-2006)**

En el año 2000 Ricardo Lagos asumió el tercer gobierno de la Concertación bajo el lema 'para crecer con igualdad'. El diagnóstico del nuevo Ejecutivo en materia territorial era que existían profundas diferencias socioeconómicas entre regiones y comunas del país, exacerbadas aún más por el excesivo centralismo. De ahí que en su programa de gobierno propuso como uno de los pilares estratégicos la profundización de la descentralización política, administrativa y fiscal, además de una serie de medidas que potenciarían el desarrollo de las regiones y comunas del país. Hasta entonces no se había visto en el papel un acento territorial tan marcado como éste.

Entre las propuestas destaca: la elección directa de los CORE y del ejecutivo regional, diferenciándolo del intendente; dotar a las regiones de más recursos propios y aumentar los niveles de inversión pública de decisión regional, especialmente a través del FNDR para proyectos que estimularan el desarrollo productivo regional; diseño de programas especiales para el desarrollo de regiones extremas y aisladas; crear contratos de desarrollo regional con cada GORE que contemplen programas de inversión pública y estímulos a la privada; fomentar la creación de parques industriales en las regiones; asegurar mejores accesos de desarrollo económico a las comunas; fomentar el progreso de los sistemas de salud y educación municipal; dotar de más atributos y recursos al sector municipal; y crear gobiernos especiales para las grandes ciudades, entre otros (Lagos, 1999).

En 2001 la SUBDERE publicó el libro 'El Chile Descentralizado que queremos: un proyecto de todos', la propuesta política de descentralización del gobierno que llevaría a Chile de un Estado unitario centralizado a uno descentralizado en su bicentenario, es decir, el año 2010. En dicha publicación el gobierno reconoció las dificultades ya expuestas:

El Gobierno Regional manifiesta debilidades de índole normativa y técnica y presenta, en términos generales, carencias tanto cuantitativas como cualitativas, de recursos humanos y financieros. Dispone de un Servicio Administrativo de tamaño reducido, 60 funcionarios promedio por región y, en algunas áreas claves, encuentra dificultades para ejercer su competencia, como en los ámbitos de planificación, coordinación y evaluación, lo que afecta su función como instancia

técnica prioritaria del GORE. Tal situación se hace más evidente al contrastarlo con un poderoso aparato desconcentrado de naturaleza sectorial e, incluso, al compararlo con las capacidades de muchos municipios de su jurisdicción.

(Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2001, p. 37)

La propuesta de la SUBDERE se basó en impulsar un conjunto de reformas “que reconozcan el legítimo derecho de la ciudadanía regional y comunal, de sus representantes e instituciones para decidir y gestionar los asuntos propios de sus territorios, especialmente los relativos al desarrollo económico, social y cultural” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2001, p. 25). En otras palabras, el objetivo era transitar hacia la transformación de las regiones en territorios con capacidad real de decidir su futuro en el marco de un Estado unitario.

Esto significaría, entre otras propuestas, la elección directa de los CORE; la separación de las funciones de administración y gobierno, hasta ahora encarnadas en el intendente; la elección directa del presidente del GORE (aunque respondiendo a un proceso gradualidad, la propuesta consideraba que durante el primero periodo sería el propio CORE quien escogería al presidente); realizar elecciones regionales y municipales simultáneamente; fortalecer el gasto descentralizado; consolidar una mayor autonomía para la asignación regional de recursos; fortalecer las fuentes financieras municipales; dotar a la ciudadanía de mayores herramientas de control y fiscalización sobre sus autoridades (como la consolidación de una cuenta pública regional, la obligatoriedad de que las autoridades presentasen un programa de gobierno regional y municipal, el fortalecimiento del plebiscito y consultas públicas, y la creación de la Defensoría del Ciudadano); modernizar la ley de elecciones y partidos políticos en sus aspectos territoriales; incentivar el asociativismo regional y comunal; crear corporaciones de desarrollo regional; dotar de un gobierno especial a las áreas metropolitanas; flexibilizar los mecanismos de creación y supresión de regiones; y elaborar una política especial para territorios especiales, entre otros. Significaría, también, una nueva relación entre el Estado central y las regiones, investidas estas últimas de verdadera autonomía.

Todo esto en el marco de una articulación de actores regionales cada vez más consolidada. Cabe destacar en este aspecto una jugada estratégica de relevancia: durante el 2001 la CONAREDE recorrió el país previo a las elecciones parlamentarias del mismo año, entrevistándose con gran parte de los candidatos. Fue así como lograron que el 90% de los parlamentarios electos firmaran un



compromiso para aprobar la reforma a la LOCGAR prometida por el Ejecutivo, particularmente aquella disposición que permitía escoger a los CORE mediante sufragio universal (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009b).

Además en 2002 la Agrupación de Universidades Regionales creó la Red Sinergi@ Regional con el objetivo de crear y fortalecer lazos a nivel interregional entre ciudadanía, organizaciones públicas, privadas y académicas para participar en los procesos de descentralización del país. Un año más tarde se creó la Asociación de Municipalidades de la Provincia de Valdivia, que trabajó arduamente para constituir esta unidad administrativa en una región.

Sin embargo, casi nada de lo propuesto por el Ejecutivo sucedió entre 2000 y 2006. Bajo el gobierno de Lagos sólo se lograron propuestas que no implicaban grandes cambios a la institucionalidad territorial del país. No obstante se debe reconocer que en su mandato se iniciaron procesos legislativos de alta relevancia cuyos frutos cosechó el gobierno siguiente.

### **2.3.A POLÍTICA REGIONAL**

En diciembre de 2003 el Ministro del Interior José Miguel Insulza presentó ante la Cámara de Diputados el mensaje con el que el Presidente de la República iniciaba la principal reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional, desde que fue creada la LOCGAR. Esta incluía en gran medida las propuestas del programa de gobierno. Entre ellas destacaba: flexibilizar la creación, supresión y modificación de regiones y provincias; otorgar estatutos especiales para la administración de los territorios insulares de Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández; crear un mecanismo de transferencias de competencias y atribuciones desde el Ejecutivo a uno o más GORE según sus niveles de rendimiento; crear administraciones especiales para las zonas metropolitanas; otorgar la potestad a los intendentes para crear normas de aplicación regional; y elegir popularmente a los CORE mediante sufragio universal, entre otros.

El Ejecutivo anticipaba el recelo que en el mundo parlamentario esto iba a significar: las bases electorales provinciales son muy similares a las circunscripciones donde compiten los parlamentarios para ser electos (especialmente en el caso de los senadores). En ese contexto diputados y senadores, cargos de alto prestigio y tradición, se sentirían 'compitiendo' a nivel subnacional con autoridades de menor rango político pero que tienen incidencias mayores –y en aumento a medida que pasa el tiempo– en el manejo de

presupuestos y en la ejecución de programas regionales. De ahí que en el mismo discurso Insulza dijo que “es pertinente destacar la diversa naturaleza de la representación de los consejeros regionales y la clara delimitación de sus competencias, respecto a las correspondientes a los parlamentarios” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009b, p. 10), agregando que “aún cuando ambos tipos de representantes comparten similar escenario territorial, les corresponde desarrollar diferentes roles institucionales, (...) no pueden sino ser complementarias en un esfuerzo común, cual es el desarrollo de los habitantes y de los territorios que aquellos representan” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009b, p. 10).

"Que los CORE fueran electos directamente por los ciudadanos -agrega Adriana Delpiano- es una amenaza muy grande para los parlamentarios porque a ambas autoridades los escogen más o menos el mismo público, pero los CORE manejan recursos y los parlamentarios no. Los primeros definen cosas concretas de la región, mientras que los segundos discuten sobre temas más generales" (Delpiano, A., comunicación personal, 8 de octubre de 2012).

En efecto el golpe estaba siendo acusado. En la primera discusión en la sala, el Diputado René Manuel García (RN) se quejaba:

"Algunos más suspicaces dicen que los consejeros regionales tendrían mucho poder. ¡Por favor! Expliquemos a la gente cuál es el poder de unos y de otros. No hay que ser celosos, porque es indudable que tienen poder para repartir los recursos de su región. Nosotros estamos aquí para legislar; los alcaldes, para levantar sus comunas; y los concejales, para fiscalizar a las municipalidades (...). He escuchado a diputados decir en sus zonas: 'He conseguido 200 millones de pesos, de manera que construiré un puente y cuatro poblaciones'. Todos sabemos que es mentira".

(Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009b, p. 77)

En esta primera sesión todos los diputados se mostraron dispuestos a legislar en la materia, dando magníficos discursos sobre el problema del centralismo y cómo se debía reformar la institucionalidad regional para alcanzar un país unitario pero descentralizado. De hecho, no exento de varias críticas<sup>71</sup>, la Cámara se pronunció favorablemente, con 88 votos a favor, cero en contra y una abstención, a la idea de

---

<sup>71</sup> En general la Alianza aseguró que tenía varias indicaciones al proyecto. Una de las más repetidas fue la escasa autonomía que se le entregaba a los GORE para decidir sus inversiones. “Parece que hay un temor permanente a que las regiones decidan dónde o en qué invertir sus platas” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009b, p. 72), dijo Mario Varela (UDI).

legislar en mayo de 2005. Sin embargo la segunda discusión en sala –aún parte del primer trámite constitucional en la Cámara- se realizó dos años después, ya en el gobierno de Michelle Bachelet, en julio de 2007. En aquella oportunidad la diputada María Antonieta Saa (PPD) dijo que “fue muy interesante la discusión que se originó en torno a la inhabilidad de los consejeros regionales para ser candidatos a diputados” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009b, p. 116).

Obstruida esta reforma, el ejecutivo avanzó por otra propuesta legal para alcanzar al menos parte de sus aspiraciones, pero hipotecando para el futuro la que sería de mayor peso: la elección directa por sufragio universal de los CORE. Desde el 2000 se debatía en el Congreso un paquete de reformas constitucionales que incluía la flexibilización de la creación, supresión y modificación limítrofe de las regiones. El conjunto de reformas se aprobó en 2005, bajo la ley 20.050.

La regionalización realizada en dictadura fue basada en la búsqueda de un equilibrio geográfico de variables como población, recursos naturales y seguridad nacional (Boisier, 2007). Instancias de participación ciudadana (consultas públicas, presión de movimientos sociales organizados o plebiscitos, por ejemplo), rasgos identitarios y culturales quedaron al margen del proceso de elaboración de dicha política pública o no fueron lo suficientemente sopesados. De ahí, por ejemplo, el nacimiento de movimientos en Arica, Valdivia y San Antonio por lograr cambios al respecto. Por lo tanto, esta reforma legal es de relevancia ya que abrió el camino para que el proceso de descentralización vaya de la mano con la regionalización del país. En efecto, dio paso para iniciar los procesos legales para las creaciones de las regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos, ambas promulgadas en el gobierno de Bachelet. Además en 2005 el Ejecutivo presentó un proyecto de ley para establecer constitucionalmente a Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández como territorios especiales, propuesta que también resultó promulgada en el gobierno siguiente.

En el mismo año se aprobó la Ley 20.035, que contuvo tres grandes novedades, además de otorgar mayores atribuciones a los CORE: creó los Anteproyectos Regionales de Inversión (ARI), agregó un nuevo capítulo sobre asociativismo regional y modificó por última vez la fórmula con que se distribuye el FNDR. Los ARI son estimaciones de las inversiones y actividades que el GORE, ministerios y servicios realizarán en la región durante el siguiente año presupuestario, identificando proyectos, estudios, programas y estimación de costos. Es elaborado por el intendente con la participación de los CORE, SEREMI y directores regionales

de servicios públicos. Una vez finalizado, se envía a los ministerios para que lo consideren en la elaboración de sus propios presupuestos.

Respecto al asociativismo regional, esta reforma explicita que los GORE tienen la facultad de asociarse con otras personas jurídicas para formar fundaciones o corporaciones de derecho privado, con la finalidad realizar estudios, acciones, y estimular proyectos que contribuyan al desarrollo de aspectos social, económico y cultural de la región.

El FNDR, por su parte, luego de algunos ajustes llegó al modelo de distribución que tiene hasta hoy. El 90% del fondo se expresa en la Ley de Presupuestos en función a dos criterios: al menos el 50% de este monto se distribuye según indicadores de pobreza e indigencia regional; el porcentaje restante se destina según indicadores que expresan las características territoriales de la región (posibilidad de la población de acceder a servicios públicos y diferenciales de costo de obras de pavimentación y construcción, por ejemplo). El 10% restante se distribuye en partes iguales en base a otros dos criterios: estándares de eficiencia (medidos en los sectores de salud, educación y según las inversiones realizadas por el propio FNDR) y para gastos de emergencia.

Desde el 2003 el IRAL gradualmente pasó a engrosar el FNDR, hasta integrarse por completo en 2005. Éste, junto al IRAL, siguió manteniendo en alza al IDR en el marco de la política de descentralización fiscal por la vía del gasto. Sin embargo en el Capítulo IV se demostrará que dicha alza fue menor que la del total de inversión nacional, por lo que proporcionalmente con respecto a ésta el IDR bajó; y que producto de ciertos tecnicismos y restricciones normativas de los propios fondos que componen el IDR, no más del 25% de las inversiones regionales son en la realidad decididas autónomamente por los GORE.

Dentro del marco de las políticas con foco en el desarrollo productivo territorial, además del conjunto de planes y programas ya descritos, destaca la iniciativa Chile Emprende. Se creó en el año 2000 gracias al trabajo conjunto de FOSIS, SERCOTEC y el programa Pro-Rural para crear Planes de Desarrollo Territorial para un grupo reducido de zonas del país. En 2004 adquirió su actual institucionalidad bajo la tutela del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, actuando como facilitador y coordinador interinstitucional para potenciar el desarrollo de las PYMES en el marco de la Estrategia Regional de Desarrollo. Este programa está integrado por representantes de la SERCOTEC, FOSIS, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), SENCE, SUBDERE, CORFO y del mismo ministerio.

Respecto a herramientas de planificación, control y coordinación, además del ya nombrado ARI, cabe destacar la renovación de las ERD de todas las regiones del país en 2000, que han logrado mayores avances respecto a sus predecesoras al concretar mejor sus objetivos, aunque muchas veces “no están suficientemente validadas entre los actores públicos y privados y no tienen una estructura que les permita actuar como un instrumento de gestión de desarrollo territorial” (Boisier, 2007, p. 139).

Además se crearon los Convenios Marco (CM) como acuerdos político-programáticos suscritos por el poder central con cada GORE, focalizados en la planificación y coordinación de toda la inversión pública a realizarse en la respectiva región por un período de tres años. Con el objetivo de ordenar todos los planes y programas que se aplican en la región, los CM se confeccionan a partir de los pilares estratégicos definidos en las ERD y según las prioridades sectoriales que los ministerios definen para cada región. Sin embargo, nuevamente la ascendencia de Santiago se hace notar: cada CM es firmado por el Ministro del Interior y el Intendente (aunque sea en su calidad de ejecutivo del GORE, con la previa venia de su respectivo CORE). De hecho no deja de ser sospechoso que todos los CM con todas las regiones se firmen a la vez.

Por último también destaca la puesta en marcha del Sistema de Gestión Territorial Integrada (SGTI), instrumento del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), cuyo objetivo es planificar, coordinar y apoyar la gestión de la oferta de bienes, servicios y productos con foco territorial que entregan las instituciones públicas con presencia en la región (concentrados, desconcentrados o descentralizados).

### **2.3.B POLÍTICA LOCAL**

En el ámbito municipal destacan dos procesos de considerable evolución y polémica bajo el mandato de Lagos: las pugnas de los municipios por contar con mayores recursos y el nuevo ajuste al modelo de elección de alcaldes y concejales.

Respecto a lo primero, debido a la creciente demanda de la ACHM por mejorar los ingresos municipales ante una ya crónica situación fiscal, se aprobó la Ley 19.704, que reducía el número de bienes raíces exento del pago de contribuciones y obligaba a las comunas más ricas del país a contribuir en mayores porcentajes al FCM. Sin embargo esta normativa de rápida tramitación pareció ser un bálsamo para apaciguar ánimos temporales. En efecto la presión continuó, a lo que el Ejecutivo respondió con un nuevo proyecto de ley en 2002 que pretendía doblar los

ingresos municipales anuales. La propuesta, que incluía actualizar las tasaciones con que se calculaban las imposiciones y eliminar las propiedades exentas de impuestos, no tuvo consenso al interior de la Concertación, menos con la Alianza, que argumentó que esto se trataba de una alza de impuestos que afectaría principalmente a los sectores de menores ingresos (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005a). Tras varias rondas de negociaciones, sumada a la continua presión de la ACHM que incluso organizó una movilización nacional de municipalidades en mayo de 2005, el Congreso llegó a acuerdo con la Ley 20.033 en 2005, más conocida como Ley de Rentas Municipales II (Mardones, 2006). La fórmula incluyó el reajuste automático en los bienes raíces, la reducción de los bienes con 100% de exención del impuesto territorial (limitado a municipalidades; establecimientos educacionales primarios, secundarios, técnicos y universitarios; algunas instalaciones deportivas; templos de culto; cementerios estatales; y otros) y el aporte directo del Estado al FCM.

El FCM, en tanto, quedó compuesto finalmente por ingresos relativos a impuestos territoriales, permisos de circulación, multas impuestas por los Juzgados de Policía Local y el mencionado aporte fiscal, que equivale al 100% de los ingresos relativos al impuesto territorial de bienes fiscales y la equivalencia en pesos de 218.000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) cada año. Respecto a los impuestos territoriales municipales, las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura entregan una asignación mayor, además de conceder recursos provenientes de impuestos sobre venta y consumo de bebidas alcohólicas. Por último, la fórmula de distribución del FCM es: un 25% se reparte en partes iguales entre todas las municipalidades del país; un 10% se hace en relación al número de personas en situación de pobreza de la comuna; un 30% es en relación al número de predios exentos de impuesto territorial; y el 35% restante es en proporción a las comunas con menores ingresos propios permanentes del año anterior. La relevancia del FCM es de tal magnitud que según los datos extraídos del Sistema Nacional de Información Municipal (2011), éste representa más del 60% de los ingresos en la mitad de las municipalidades del país en lo que va del Siglo XXI.

Respecto a la elección democrática de alcaldes y concejales, siguió primando la estrategia electoral que imperó en el Congreso desde el retorno a la democracia. Meses antes de la elección municipal de 2000 los partidos de la Concertación buscaron la fórmula de escoger por separado a alcaldes y concejales, motivados por los malos resultados de 1996. Como se dijo, la propuesta fue rechazada por la Alianza, por lo que aquel confuso sistema se mantuvo en la primera elección de

autoridades locales del siglo XXI. Tras la experiencia del 2000 tanto la DC como RN se vieron perjudicados, por lo que ambos lograron rápidos acuerdos para impulsar la elección separada de alcaldes y concejales, consagrada en la Ley 19.737, de 2001.

#### **2.4 GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET (2006-2010)**

El 11 de marzo de 2006 fue un día histórico para Chile: por primera vez una mujer vestía la banda presidencial. Independiente de las suspicacias propias de una sociedad no acostumbrada al liderazgo femenino y las críticas al exacerbado carisma, Michelle Bachelet marcó un hito dejando para la gran mayoría del país un positivo recuerdo sobre la primera incursión femenina en el sillón presidencial. De hecho dejó el poder con un 84% de aprobación (sólo un 10% de rechazo), la más alta que ha logrado un Presidente de la República desde que se realizan mediciones sistemáticas (Adimark, 2010), y fue reelecta en los comicios de 2013, por lo que vuelve a La Moneda en el periodo 2014-2018.

En términos generales su gobierno se caracterizó por un crecimiento económico con niveles inferiores a los experimentados por los mandatos democráticos precederos, un fuerte énfasis en políticas sociales (como las reformas laborales, en educación, previsionales y en viviendas sociales) y en mejorar los lazos de integración con los países de la región. Pero también por tener que lidiar con síntomas propios del desgaste de una coalición que llevaba 16 años en el poder: casos de corrupción cada vez más abundantes, focos de indisciplina al interior de la Concertación, conflictos frecuentes con la izquierda extra-parlamentaria (usualmente aliada a la Concertación en épocas de elecciones) y la creciente molestia ciudadana por algunas promesas anteriores inconclusas o por programas que, derechamente, no estaban a la altura de lo propuesto.

Vale la pena detenerse en el emblemático caso del Transantiago, que trajo consecuencias relevantes en términos políticos y regionales. Éste era el plan que renovarían el sistema de transporte público de la ciudad de Santiago, convirtiéndolo en uno de primera clase a nivel mundial. Fue uno de los proyectos estrella de la administración de Lagos que, tras varios retrasos, terminó siendo inaugurando por Bachelet en febrero de 2007. La puesta en marcha fue catastrófica: presentó una serie de deficiencias de gestión, de cobertura de rutas, frecuencia, número de buses, infraestructura y un largo etcétera. La situación económica del sistema también tuvo ribetes desastrosos: en sólo 3 meses Transantiago arrojó 30 millones de

dólares en pérdidas (Mardones, 2008a). La implementación de este programa se convirtió durante todo ese año en el principal acontecimiento político y generó importantes costos para el Ejecutivo<sup>72</sup>.

Pero Transantiago no sólo afectó a la capital del país, debido a que todos los rincones de Chile miraron con ofuscación lo que ocurría en la Región Metropolitana. La crisis financiera del nuevo sistema de transportes obligó al gobierno a solicitar fondos extras en el Congreso. Pese a que la Concertación tenía la mayoría suficiente en ambas cámaras como para aprobar el proyecto de ley, que solicitaba 290 millones de dólares, la negociación fue difícil. En términos generales la Alianza se opuso o abstuvo de votar<sup>73</sup>, mientras que el Ejecutivo logró alinear a los parlamentarios de su sector por dos grandes razones: convenciéndolos de que si no se contaba con los recursos éste sería un desastre político que podría costar las próximas elecciones; y porque el proyecto otorgaba el mismo monto de inversión del Transantiago a las otras regiones del país (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2007a).

A pocos meses de la aprobación de dichos recursos, el Ejecutivo incluyó en el proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente el año 2008 otros 144 millones de dólares destinados al Transantiago. Ante la propuesta no tardaron las críticas de corte regionalista, como la del diputado Pedro Araya (Partido Regionalista de los Independientes, PRI): "aquí estamos hablando de un subsidio directo al transporte de la Región Metropolitana. Al respecto, nos parece inaceptable que sea financiado por las regiones, porque éstas tienen el mismo derecho a recibir este beneficio" (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2007b, p. 289). Marta Isasi (independiente PRI), por su parte, anunció su "voto en contra del Transantiago. ¡No más recursos a Santiago y al Transantiago, porque las regiones también somos Chile!" (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2007b, p. 324).

La ofensiva regionalista fue más vigorosa que en la discusión legislativa anterior, a lo que se le sumó una ola de críticas de tipo operacionales del sistema. Pero el punto de quiebre fue que los senadores Fernando Flores (ex PPD) y Adolfo Zaldívar (ex DC) se descolgaron de la Concertación y votaron en contra. Finalmente, el

---

<sup>72</sup> En efecto los niveles más bajos de aceptación de Bachelet llegaron se produjeron este año con 35% de aceptación, 46% de desaprobación, en septiembre de 2007 (Adimark, 2010).

<sup>73</sup> Se votaron artículos por separado.



financiamiento extra para Transantiago no se aprobó y las críticas regionalistas persistieron cada vez que hubo ocasión.

Los casos de Flores y Zaldívar son ejemplos simbólicos de la ruptura de la tradicional disciplina parlamentaria de la Concertación, debido a que ambos fueron parte de las figuras más visibles del conglomerado de centro izquierda<sup>74</sup>. El primero renunció a su partido y creó Chile Primero (CH1), junto a Jorge Schaulson y Esteban Valenzuela. Zaldívar, en cambio, fue expulsado de la DC y al poco tiempo se integró al recientemente creado Partido regionalista Independiente (PRI). Éste se inició en el año 2006 producto de la unión de la Alianza Nacional de los Independientes (ANI) y el Partido de Acción Regionalista (PAR). Ambos no eran grandes movimientos políticos, sino que respondían a liderazgos municipales puntuales, el primero en Lonquimay (Región de La Araucanía) y el segundo en Iquique (Región de Tarapacá). Sus participaciones políticas eran tan bajas que estaban cerca de que se les cancelara su personalidad jurídica ya que ninguno logró alcanzar el 5% de los votos, tal como lo exige la ley, en las elecciones parlamentarias de 2005. De ahí su fusión. El PRI cobró notoriedad con el arribo de Zaldívar y otros cinco diputados: Jaime Mulet, Pedro Araya, Carlos Olivares, Alejandra Sepúlveda y Eduardo Díaz.

Sin embargo este vigoroso comienzo del PRI respondió a una ecuación de ajustes de los partidos políticos y no a una intencionalidad del voto ciudadano por partidos regionalistas. En efecto, en las elecciones parlamentarias de 2009 sólo lograron ser reelegidos como diputados Pedro Araya y Alejandra Sepúlveda. Y tampoco parece claro que estos éxitos puntuales respondan a temáticas regionales: ambos obtuvieron el cargo por tercera vez consecutiva. Las dos anteriores lo hicieron como miembros de la DC, lo que llama a suponer que su alta aceptación popular se debe a un liderazgo histórico en sus circunscripciones y no necesariamente a la propuesta programática del PRI.

Menos impacto mediático tuvo la renuncia del Senador Carlos Cantero a RN en 2007. Tras su partida creó el Movimiento Norte Grande, de carácter ciudadano (no es un partido político), corte regionalista, independiente y que opera en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. Pese al ímpetu de Cantero, el movimiento no ha logrado notoriedad.

---

<sup>74</sup> Flores fue Ministro de Hacienda y Economía, y Secretario General de la República con Allende. En dictadura fue preso político (incluso estuvo en los campos de concentración de Isla Dawson, Ritoque y Tres Álamos) y vivió en el exilio. Zaldívar fue senador en dos periodos parlamentarios y ex presidente de la DC.

#### 2.4.A POLÍTICA REGIONAL

Michelle Bachelet heredó de Lagos un gobierno vigoroso en intenciones y propuestas de profundos cambios en la institucionalidad regional, pero carente de resultados a la altura de las expectativas. Sin embargo el periodo predecesor fue el primero que instauró como un eje central, al menos en el papel, la necesidad de profundizar la descentralización del país. Y Bachelet tomó el testigo: en su programa de gobierno incluyó la descentralización como uno de sus pilares estratégicos. En este documento propuso, entre otras cosas, robustecer las atribuciones de las autoridades subnacionales (traspasándoles todas las responsabilidades públicas relacionadas con la gestión del territorio); definir mejor las funciones de intendentes, gobernadores y consejeros regionales; profundizar los mecanismos de participación ciudadana; y la anhelada elección democrática de los CORE (Bachelet, 2005).

Como se dijo, el proyecto de ley que trataba sobre lo último fue retomado en 2007 y finalmente promulgado en 2009, bajo la Ley 20.390. Demoró un total de seis años, cuatro veces más que el promedio que han tardado en promulgarse las leyes de índole regional y comunal en Chile entre 1990 y 2010. Es cierto que se trata de una reforma profunda que por su naturaleza debería tomar bastante más tiempo que leyes orientadas a regular aspectos menores, pero no se trata de una normativa de mayor 'revolución' político-administrativa que las LOCGAR y LOCM, que tardaron un año. Y apuros existían: en 2004 y 2008 hubo elecciones municipales, instancias en las que parecía lógico celebrar a la par con la elección de los CORE<sup>75</sup>. Además de las normales desavenencias propias del debate político, al revisar las discusiones parlamentarias se notan dos causas de relevancia: el cambio en las urgencias que el Ejecutivo puso al proyecto en los primeros años, pasando de 'suma' a 'simple' y viceversa en algunas oportunidades; y la resistencia senatorial a competir con los CORE en circunscripciones prácticamente idénticas, en los últimos. El senador Alejandro Navarro (ex PS, actual miembro del Movimiento Amplio Social, MAS), habló de:

"los temores acerca del mecanismo de elección de los consejeros regionales, considerando que estos no sólo se encuentran permanentemente en las regiones, sino que además determinan la utilización de recursos, lo cual

---

<sup>75</sup> Los CORE eran escogidos por los concejales. En consecuencia la lógica indica que, una vez que el concejal termine su ejercicio, el siguiente CORE sea escogido democráticamente.

representa un poder muy importante y, tal vez, hasta una desventaja con relación a los parlamentarios”.

(Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009b, p. 396)

Los senadores Carlos Cantero (ex RN, independiente) y Carlos Bianchi (independiente); y los diputados Esteban Valenzuela (CH1), Alfonso de Urresti (PS) y René Manuel García (RN) también hicieron importantes intervenciones alusivas a la materia (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009b). Finalmente la ley incluyó dos reformas de protección parlamentaria en esta línea, como la modificación a las circunscripciones senatoriales (que además de lograr que senadores y CORE no compitan en circunscripciones tan similares, creó más escaños) y la imposibilidad de los CORE para postular a los cargos de diputado y senador en las elecciones inmediatamente siguientes a las del fin de su ejercicio como tal.

La Ley estableció que los CORE serán elegidos democráticamente mediante sufragio universal, con cargos de cuatro años de duración y con derecho a reelección. Además especificó que el presidente del GORE ya no será el intendente regional, por lo cual se separa la doble funcionalidad que esta autoridad ha ejercido desde que surgió la LOCGAR. En su reemplazo, el presidente será escogido por los CORE mediante mayoría absoluta. Sin embargo, se debe recordar que ésta es una reforma a la Constitución y, como tal, establece que las regulaciones específicas se incorporarán en la Ley Orgánica Constitucional correspondiente, que en este caso es la LOCGAR. En concreto, expone que ésta deberá normar las elecciones de los CORE y las atribuciones del presidente del GORE, entre otras cosas. Además, la Ley 20.390 trajo otra de las disposiciones propuestas en la época de Lagos: que el Presidente de la República transfiera a uno o más GORE ciertas competencias específicas, situación que también deberá ser normada por una reforma a la LOCGAR.

Esta reforma a la LOCGAR se materializó sólo en parte recién en 2013, mediante la Ley 20.678, que permitió la elección directa de los CORE, realizada por primera vez el 17 de noviembre del mismo año. Sin embargo, dicha normativa sólo reguló esto, dejando para otro proyecto de ley -Boletín 7.963-06, aún en trámite-, parte del contenido de la reforma constitucional de 2009, como el mecanismo de traspaso de competencias y el método de elección y atribuciones del presidente del CORE.

Con Bachelet, en 2007 se promulgaron las leyes 20.174, que creó la Región de Los Ríos (y la provincia de Ranco), desanexada de la Región de Los Lagos; y 20.175, que creó la Región de Arica y Parinacota (y la provincia de El Tamarugal), desanexada de Tarapacá. Además, dos años después, se creó la Provincia del Marga Marga en la región de Valparaíso. Así, la división administrativa heredada de la dictadura –intacta regional y provincialmente hasta 2007- cambió para quedar dividida en 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas. En la Tabla 4 se puede observar las diferencias regionales y provinciales de Chile entre los años 1990 y 2010.

Asimismo se designaron como territorios especiales a Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández gracias a la Ley Nº 20.193 de 2007. Dicha normativa establece que el gobierno y administración de ambos se regirán por estatutos especiales que la ley determine y que, transitoriamente hasta que ésta no sea aprobada, se continuarán rigiendo por el sistema administrativo actual. Sólo para el caso de Isla de Pascua se ha presentado el proyecto de ley correspondiente (boletín 5940-06 de 2008) cuya discusión se estancó en el primer trámite constitucional, sin avances desde entonces. Para el Archipiélago Juan Fernández, en tanto, no se ha presentado formalmente ningún proyecto de ley por el momento. En consecuencia, todo sigue igual para ambos territorios.

Por otro lado se observa una gran alza de inversión sectorial a nivel regional experimentado por el MOP y MINVU, especialmente a partir de 2005, comportamiento que se extendió durante el gobierno de Bachelet (ver Gráfico 2). En el capítulo IV se realizará un completo análisis presupuestario de toda la inversión pública que se realiza en las regiones del país.

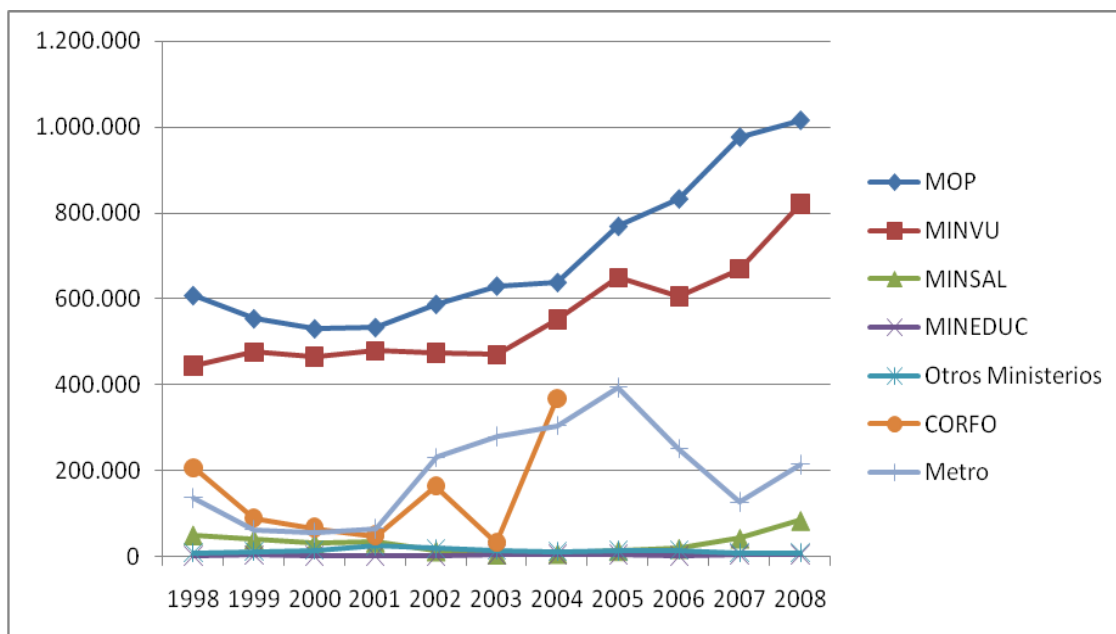
**Tabla 4:** Divisiones administrativas a nivel regional y provincial de Chile en 1990 y 2010.

REGIONALIZACIÓN A 1990		
Nombre	Capital Regional	Provincias
I Región, de Tarapacá	Iquique	Parinacota
		Arica
		Iquique
II Región, de Antofagasta	Antofagasta	Tocopilla
		El Loa
		Antofagasta
III Región, de Atacama	Copiapó	Chañaral
		Copiapó
		Huasco
IV Región, de Coquimbo	La Serena	Elqui
		Limarí
		Choapa
V Región, de Valparaíso	Valparaíso	Petorca
		Los Andes
		San Felipe de Aconcagua
		Quillota
		Valparaíso
		San Antonio
		Isla de Pascua
VI Región, del Libertador General Bernardo O'Higgins	Rancagua	Cachapoal
		Colchagua
		Cardenal Claro
VII Región, del Maule	Talca	Curicó
		Talca
		Linares
		Cauquenes
VIII Región, del Bio-Bío	Concepción	Ñuble
		Arauco
		Bio-Bío
		Concepción
IX Región, de la Araucanía	Temuco	Malleco
		Cautín
X Región, de Los Lagos	Puerto Montt	Valdivia
		Osorno
		Llanquihue
		Chiloé
XI Región, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	Coihaique	Palena
		Aisén
		Coihaique
		General Carrera
		Capitán Prat
XII Región, de Magallanes y la Antártica Chilena	Punta Arenas	Última Esperanza
		Magallanes
		Tierra del Fuego
		Antártica Chilena
Región Metropolitana	Santiago	Chacabuco
		Cordillera
		Maipo
		Talagante
		Melipilla
		Santiago

REGIONALIZACIÓN A 2010		
Nombre	Capital Regional	Provincias
Región de Arica y Parinacota	Arica	Parinacota
		Arica
Región Tarapacá	Iquique	El Tamarugal
		Iquique
Región de Antofagasta	Antofagasta	Tocopilla
		El Loa
		Antofagasta
Región de Atacama	Copiapó	Chañaral
		Copiapó
		Huasco
Región de Coquimbo	La Serena	Elqui
		Limarí
		Choapa
Región de Valparaíso	Valparaíso	Petorca
		Los Andes
		San Felipe de Aconcagua
		Marga Marga
		Quillota
		Valparaíso
		San Antonio
		Isla de Pascua
Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	Rancagua	Cachapoal
		Colchagua
		Cardenal Claro
Región del Maule	Talca	Curicó
		Talca
		Linares
		Cauquenes
Región del Bio-Bío	Concepción	Ñuble
		Arauco
		Bio-Bío
		Concepción
Región de la Araucanía	Temuco	Malleco
		Cautín
Región de Los Ríos	Valdivia	Valdivia
		Ranco
Región de Los Lagos	Puerto Montt	Osorno
		Llanquihue
		Chiloé
		Palena
Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	Coihaique	Aisén
		Coihaique
		General Carrera
		Capitán Prat
Región de Magallanes y la Antártica Chilena	Punta Arenas	Última Esperanza
		Magallanes
		Tierra del Fuego
		Antártica Chilena
Región Metropolitana	Santiago	Chacabuco
		Cordillera
		Maipo
		Talagante
		Melipilla
		Santiago

Fuente: Elaboración Propia.

**Gráfico 2:** Inversión pública sectorial a nivel regional, 1998 – 2008  
(en millones de pesos a diciembre de 2008)



**Fuente:** Elaboración propia, a partir de los datos del Sistema de Información Regional (SIR) de MIDEPLAN (<http://www.sir.mideplan.cl>).

#### 2.4.B POLÍTICA LOCAL

Recién iniciado su gobierno, Bachelet debió hacer frente al conflicto generado tras la promulgación de la Ley de Rentas Municipales II en 2005. La puesta en marcha de la modificación tributaria fue acompañada de fuertes polémicas una vez que el Servicio de Impuestos Internos (SII) notificó sobre el aumento de las contribuciones a los propietarios de bienes raíces. La ola de reclamos fue tal (el SII recibió casi 52.000 en menos de un año), sumado a la presión política de la Alianza, que a los pocos meses asumido el poder, el Ejecutivo se mostró abierto a modificar la ley en caso que los problemas persistieran (Mardones, 2006). De hecho en 2008 se promulgó la Ley 20.280, que además de introducir algunas disposiciones que facilitan el proceso de recaudación de impuestos sobre bienes raíces, permite a los contribuyentes deducir la parte de su capital propio que se encuentra invertido en otros negocios o empresas afectos al pago de patente municipal.

La mayor innovación durante el gobierno de Bachelet en materia municipal fue la aprobación de una modificación a la Constitución Política (Ley 20.346), de profunda relevancia a nivel local al otorgar a las municipalidades la posibilidad de asociarse bajo personalidad jurídica de derecho privado, lo que las dota de mayor autonomía dado que fortalece sus capacidades de gestión de programas, ejecución de proyectos y adquisición de recursos para lograr sus propósitos. Sin embargo, esta modificación deberá regularse por la respectiva LOCM, reforma que aún no se ha llevado a cabo<sup>76</sup> (Morales, 2009).

---

<sup>76</sup> El proyecto, boletín número 6792-06, ingresado el 15 de diciembre de 2009, se mantiene en trámite.

### 3. ANÁLISIS DE LA AGENDA LEGISLATIVA

---

Bajo la inspiración del trabajo de Mardones (2008b) y con el objetivo de complementar el análisis sobre el proceso de descentralización llevado en el país y los distintos énfasis que ha puesto cada gobierno, se realizó una evaluación de la agenda legislativa identificando todas las leyes con algún tipo de relevancia regional o comunal aprobadas entre el 11 de marzo de 1990 y el 10 de marzo de 2010.

Tras una exhaustiva revisión, se realizó una primera selección de 248 leyes, de las cuales 72 corresponden a normativas de afinamiento legislativo (principalmente prórrogas de plazos, modificaciones a artículos transitorios, fijaciones de fechas y correcciones menores al articulado original) o reformas de limitado impacto regional o comunal (principalmente modificaciones a artículos puntuales y suspensiones únicas de disposiciones legales). Dada su escasa relevancia quedaron excluidas del análisis posterior.

De la cifra original quedaron 176 leyes, las que fueron analizadas según su tiempo de tramitación; origen (mensaje o moción)<sup>77</sup>; nivel de impacto (regional o municipal); materia que regula; y naturaleza en el proceso descentralizador. Las categorías de las leyes agrupadas según las materias que regulan están descritas en la Tabla 5 y son: administración, atribuciones, autoridades, creación de comunas o regiones, educación, elecciones, ingresos municipales, justicia, personal, salud, sectorial territorial y vivienda y urbanismo. Cabe mencionar que existen normativas que abarcan más de una categoría, como la que creó la LOCGAR (Ley 19.175) o la Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional (Ley 20.390), pero para efectos de este análisis se categorizan bajo la materia por la cual más se destacan (en este ejemplo, bajo administración la primera y elecciones la segunda).

Respecto a la naturaleza de dichas leyes en el proceso descentralizador, en línea con la definición conceptual adscrita se han establecido las categorías de: desconcentración, delegación, descentralización (política, administrativa y fiscal) y regulación. Bajo esta última, no definida con anterioridad, se han agrupado leyes principalmente sectoriales con foco territorial. Estas tienen diversas finalidades: potenciar el desarrollo económico de alguna región o comuna mediante

---

<sup>77</sup> Se recuerda que el mensaje es el mecanismo a través del cual el Ejecutivo presenta un proyecto de ley, mientras que la moción es cuando un parlamentario o grupo de ellos lo hacen.



disposiciones específicas para ellas (por ejemplo, leyes 19.149, 19.420, 19.478, 19.709, 20.268 y 20.320); fortalecer a la industria que por su naturaleza se encuentra territorialmente fuera de la capital, principalmente en materias de minería, pesca, agricultura, acuicultura y forestal (por ejemplo, leyes 19.386, 19.604, 19.719, 19.907 y 19.923); regulaciones específicas para zonas limitadas, como bordes costeros, bosques nativos, sectores con alta población de origen nativo o territorios donde se emplacen casinos (leyes 19.931, 19.995, 20.062 y 20.283); y afinar la normativa de procesos ya puestos en marcha (como la educación y salud municipal, por ejemplo), entre otras. El común denominador para todas estas leyes es que si bien tienen un foco territorial especial, no representan en sí mismas una reforma descentralizadora, delegadora o desconcentradora como tal, sino que estimulan centralmente áreas clave en el ámbito regional o comunal, o realizan ajustes normativos en políticas, programas o servicios que se pueden categorizar dentro de los conceptos agrupados bajo el término de proceso de descentralización.

**Tabla 5:** Descripción de categorías de leyes agrupadas por materia.

Categoría	Descripción
Administración	Normas generales sobre administración que fijan o modifican diseño institucional, atribuciones, competencias y responsabilidades de los órganos del Estado que operan a nivel subnacional. Incluye normas integrales como LOCGAR y LOCM.
Atribuciones	Modifica atribuciones de los órganos subnacionales. Se excluyen grandes reformas que, además, generen cambios en el diseño institucional y mapa de competencias y responsabilidades (categoría Administración).
Autoridades	Establece regulaciones específicas para autoridades subnacionales.
Creación de Comunas o Regiones	Crea, suprime o modifica límites de regiones, provincias y comunas.
Educación	Regula el funcionamiento de la educación pública primaria y secundaria
Elecciones	Regula o modifica procesos electorales subnacionales
Ingresos Municipales	Modificaciones en las fuentes de ingresos municipales.
Justicia	Crea juzgados y salas de apelaciones locales.
Personal	Regula la situación laboral de funcionarios y empleados de municipalidades y GORE'S. Se excluyen SEREMI'S y sectores de educación y salud.
Salud	Regula el funcionamiento de la atención primaria de salud.
Sectorial Territorial	Leyes sectoriales cuyos impactos son territorialmente localizados. Incluye políticas de fomento a la producción, incentivos tributarios y planes especiales en regiones específicas, así como modificaciones generales a normativas de gran impacto económico regional, como en los casos de minería, pesca y agricultura.
Vivienda y Urbanismo	Regula aspectos relacionados a viviendas sociales, planes reguladores y atribuciones municipales en relación.

**Fuente:** Elaboración propia.

Lo primero que se observa de este grupo de 176 leyes es que en promedio han tardado 17,76 meses en ser promulgadas, con una desviación estándar de 25,1 meses, lo que indica una gran dispersión en los tiempos de tramitación. Evidentemente esto responde a que por la naturaleza de cada ley se requiere de distintos niveles de estudio, consulta a expertos, articulación de actores y momentos políticos propicios, entre otros factores, que determinarán el tiempo requerido de tramitación de cada una. Pero no es menos cierto que algunas de ellas sencillamente durmieron largo tiempo como la ya aludida Ley 20.390, que tardó 71,5 meses en ser publicada, o la reforma que flexibilizó la creación de regiones (20.050), que después de 61,7 meses de tramitación se hizo efectiva.

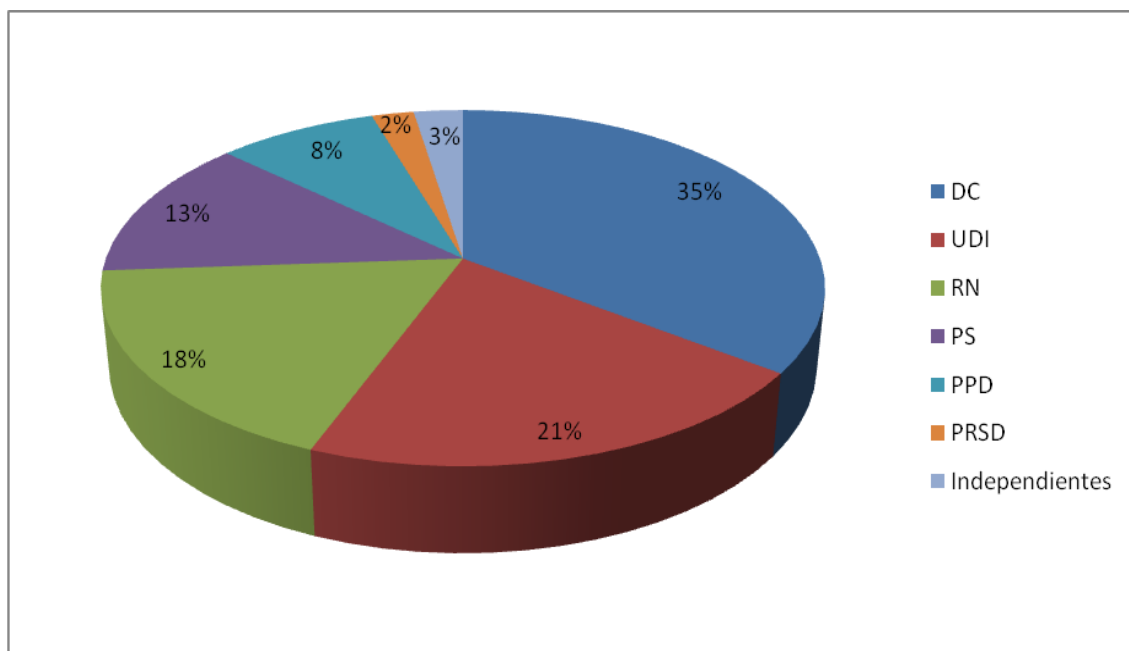
En cuanto al origen de las leyes no deja de llamar la atención que 162 provengan de mensajes (92%) y sólo 14 (8%) se hayan iniciado como una moción parlamentaria. No se trata de que el poder legislativo considere poco prioritario legislar sobre temáticas de índole regional o comunal, sino que la Constitución se lo limita. En efecto, el artículo 62 dice expresamente que al Presidente de la República le corresponde la iniciativa exclusiva cualquier alteración a la división política o administrativa del país, a la administración financiera del Estado, los proyectos de ley que creen nuevos servicios públicos autónomos o semiautónomos y los que celebran contratos de todas los organismos fiscales (incluidos los subnacionales) que responsabilizan presupuestariamente al Estado (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-b). Así, el Ejecutivo tiene facultades que le permite tener gran control sobre la agenda legislativa.

Este centralismo limita las iniciativas parlamentarias, pese a ello no deja de llamar la atención la baja cantidad de leyes aprobadas originadas por mociones en materias regionales y comunales. Más aún, cuando se aprecia una gran actividad parlamentaria a la hora de presentar proyectos de ley focalizados en la descentralización a nivel regional, pero que no han llegado a concretarse ya sea por haber sido rechazados, archivados o por seguir en trámite (ver Tabla 6). La única normativa de peso relevante en materia regional fue la ya mencionada Ley 20.050.

Al analizar los parlamentarios que originaron las mociones que se convirtieron en ley -y por ende los partidos políticos que ellos representan- se observa que no existe participación del Partido Regionalista Independiente (PRI) y que son los representantes de partidos nacionales los que llevan la iniciativa, tal como se puede apreciar en el Gráfico 3. El partido con mayor presencia en la realización de mociones para proyectos de ley con foco regional o comunal es la DC con un 35%, seguido por la UDI (21%) y RN (18%). Son los partidos agrupados en la

Concertación los que mayores propuestas han hecho, con una sumatoria que llega casi al 60%.

**Gráfico 3:** Origen político de las mociones parlamentarias<sup>78</sup>



**Fuente:** Elaboración propia, en base a los datos proporcionados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (<http://www.minsempres.cl>) y Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (<http://www.leychile.cl>).

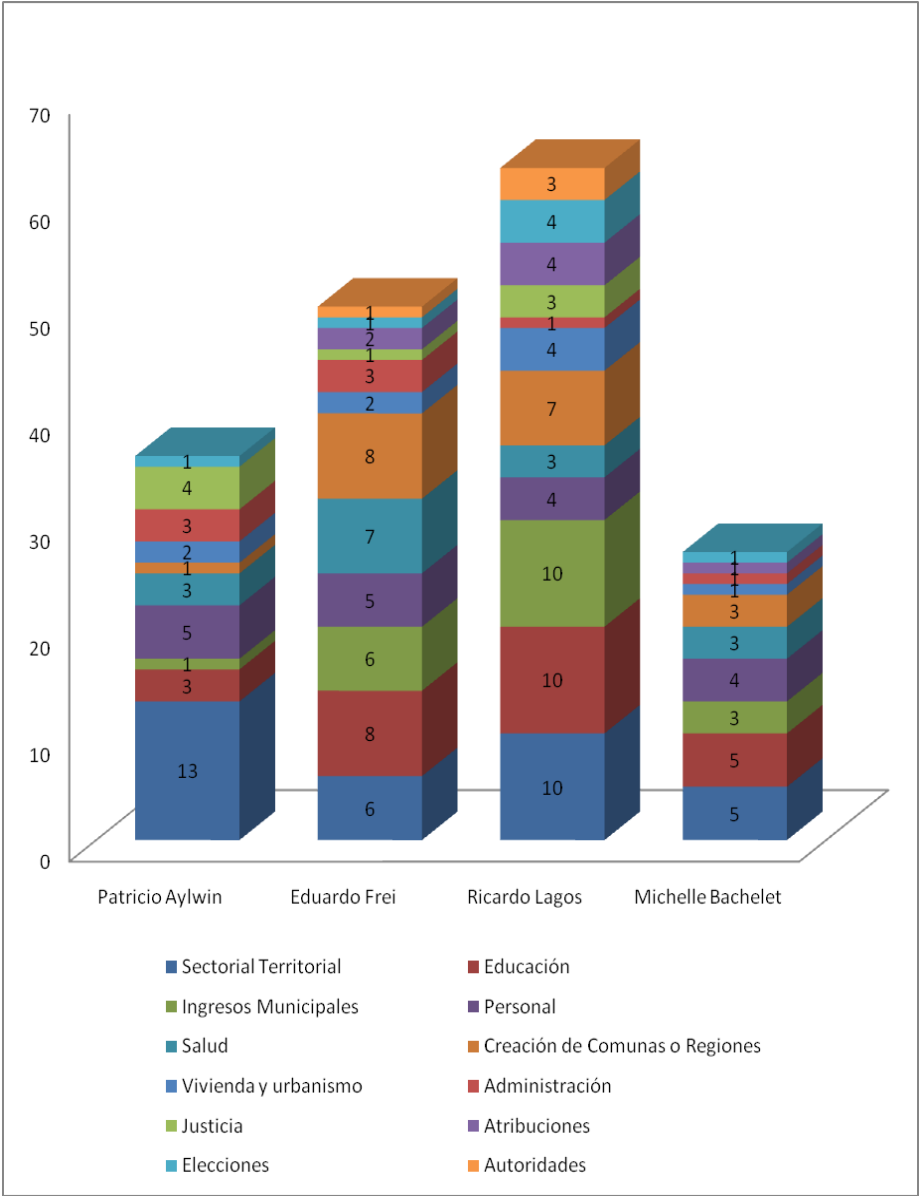
Por otro lado destaca la gran cantidad de leyes con impacto comunal: suman casi el 78%, mientras que sólo el 10.7% corresponden al plano regional y poco más del 11% tienen impacto compartido. Estas cifras no hacen más que corroborar lo dicho páginas atrás: el proceso de descentralización ha avanzado aceleradamente en el plano local. El regional, postergado, lo mira de lejos.

Si se analiza la relación de leyes aprobadas y periodos gubernamentales, lo cual tiene especial importancia al constatar la elevada influencia que el ejecutivo ha marcado en la agenda legislativa, en el Gráfico 4 se aprecia que el mandato de Ricardo Lagos fue el más fructífero alcanzando 63 leyes, seguido por el de Frei (50), mientras que los de Aylwin (36) y Bachelet (27) fueron los menos productivos

<sup>78</sup> Frecuentemente las mociones son realizadas por varios parlamentarios de distinta afiliación política, por lo que para efectos de este gráfico se calculó la proporcionalidad de representantes de cada partido que participaron en cada moción. Por ejemplo la moción que dio origen a la Ley 19.864 fue de autoría de tres parlamentarios PS, uno DC, uno PPD y uno PRSD, por lo tanto al PS le corresponde el 50% de dicha moción, mientras que a los otros partido el 16,6% cada uno.

en cuanto a cantidad. Sin embargo cabe resaltar que acá no se mide el nivel de importancia de cada una ellas como sí se profundizó anteriormente en este capítulo, sino solamente el número de leyes.

**Gráfico 4:** Leyes de relevancia regional / municipal según gobierno y materia que regula



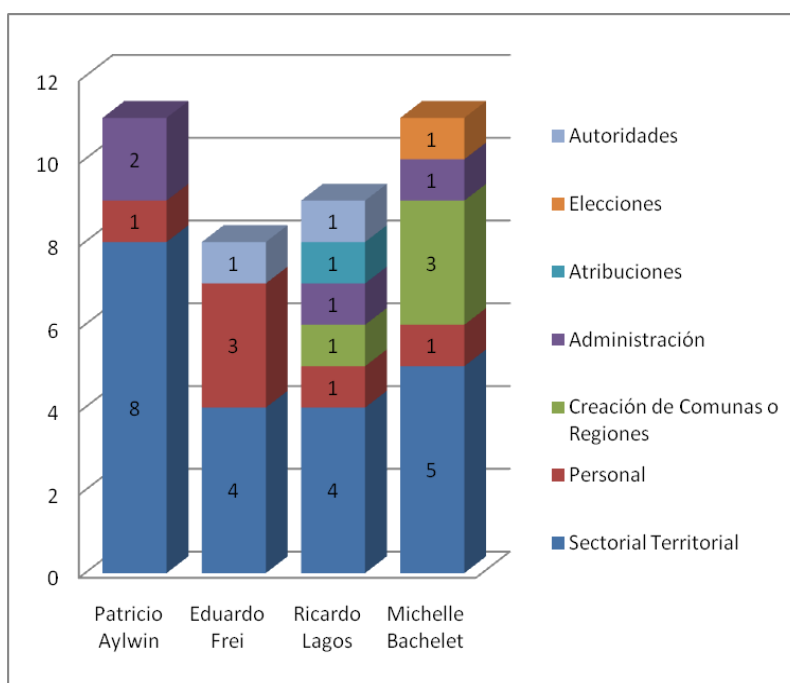
**Fuente:** Elaboración propia, en base a los datos proporcionados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (<http://www.minsepres.cl>) y Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (<http://www.leychile.cl>).

Como se explicó, fue con Aylwin donde se experimentaron las reformas de mayor importancia otorgando una nueva institucionalidad regional y comunal al país, y fue

con Bachelet donde se alcanzaron las reformas regionales más relevantes desde la creación de los GORE para el periodo de estudio de esta investigación.

Al observar las materias sobre las que regulan las leyes de impacto regional y local, se puede apreciar el importante peso comparativo que han tenido las sectoriales territoriales, que como se ha dicho no responden a procesos descentralizadores, desconcentradores o delegadores, sino a políticas sectoriales centralizadas con foco territorial. También destacan las que sólo tienen efectos comunales, como las del mundo de la educación, ingresos municipales y salud. Al considerar sólo las leyes de impacto regional, se puede apreciar una notoria supremacía de la categoría 'Sectorial Territorial' abarcando casi el 54% de ellas (ver Gráfico 5).

**Gráfico 5:** Leyes de relevancia regional según gobierno y materia que regula



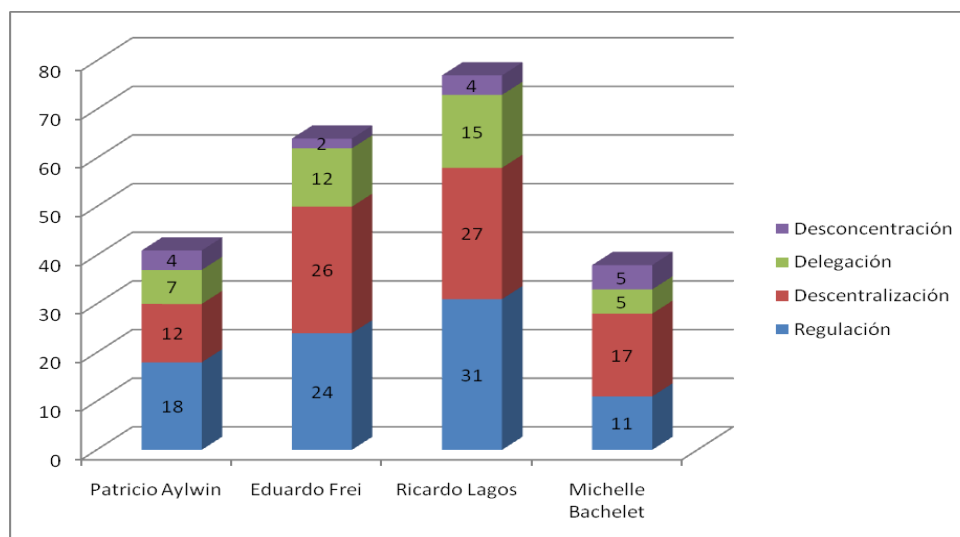
**Fuente:** Elaboración propia, en base a los datos proporcionados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (<http://www.minsempres.cl>) y Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (<http://www.leychile.cl>).

De lejos la sigue 'Personal', las cuales no apuntan a reformas de relevancia en materia de administración regional, sino sólo regula aspectos laborales de los empleados públicos que operan en este nivel. Incluso más: de estas seis leyes sólo dos son de exclusiva atingencia regional (19.379 y 20.266), el resto son regulaciones a nivel nacional que afectan a los empleados públicos regionales y

municipales. Las categorías 'Educación', 'Salud', 'Ingresos Municipales' y 'Vivienda y Urbanismo' aplican sólo a nivel local, por lo que han sido eliminados de este gráfico.

Al analizar las 176 leyes según su naturaleza en el proceso de descentralización, se observa que las de 'Regulación' y 'Descentralización' son las más abundantes (ver Gráfico 6). Cabe destacar que en varias ocasiones una ley está definida por más de una de estas categorías, por lo tanto una misma normativa puede ser considerada como desconcentradora y reguladora a la vez. Destacan los gobiernos de Eduardo Frei y Eduardo Lagos como los que lograron aprobar más leyes de carácter descentralizador con 26 y 27 normativas, respectivamente, que tienen en su articulación disposiciones que apuntan a una descentralización en los niveles regionales o comunales, ya sea política, administrativa y fiscalmente.

**Gráfico 6:** Leyes de relevancia regional / municipal según gobierno y naturaleza en el proceso de descentralización<sup>79</sup>

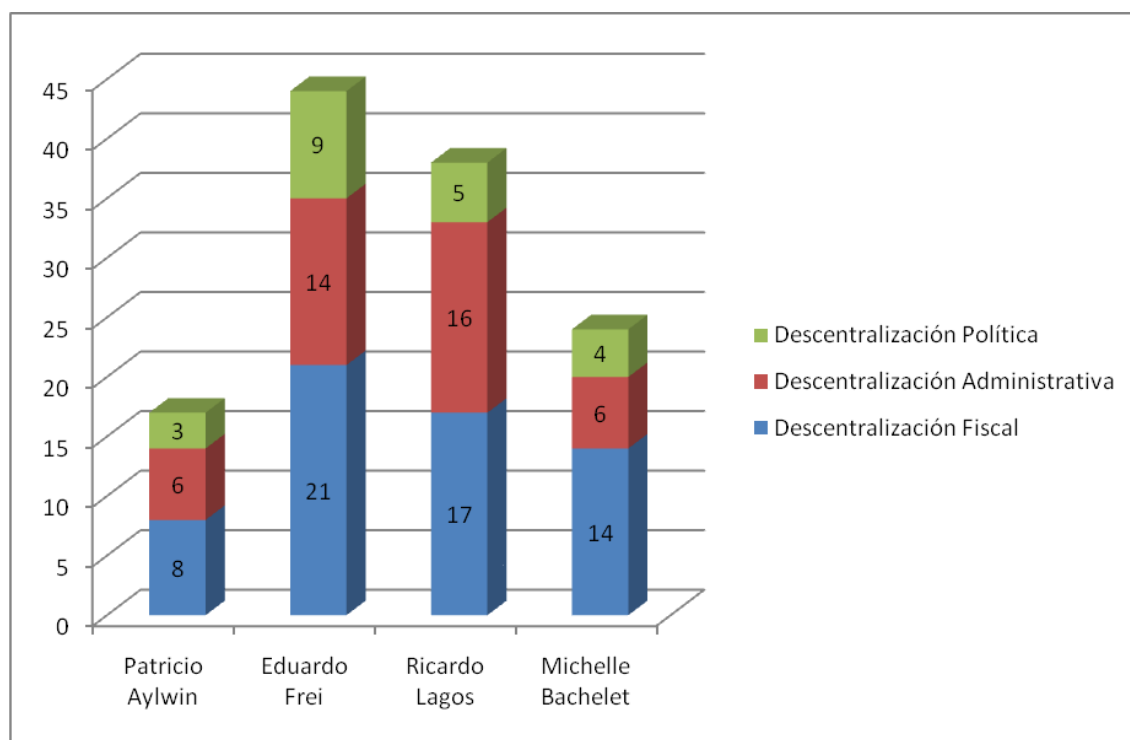


**Fuente:** Elaboración propia, en base a los datos proporcionados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (<http://www.minsepres.cl>) y Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (<http://www.leychile.cl>).

<sup>79</sup> Dado que muchas leyes han sido catalogadas en más de una categoría, la forma de leer este gráfico se ejemplifica de esta manera: durante el gobierno de Patricio Aylwin 18 leyes tienen en su articulado características reguladoras; 12 presentan características de al menos un tipo de descentralización; siete contienen rasgos reguladores; y cuatro desconcentradores. Esta explicación aplica para los gráficos 6, 7 y 8.

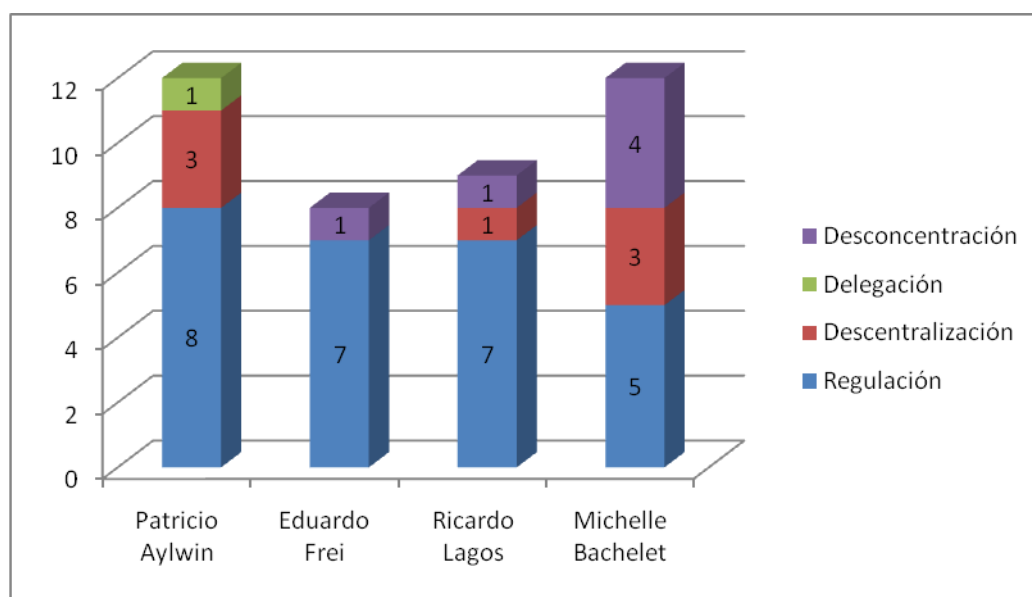
En el Gráfico 7 se observa que la gran mayoría de las leyes descentralizadoras aprobadas son de tipo administrativo y fiscal, relegando a una lejana posición la descentralización política que, como se ha dicho, sólo ha tenido modificaciones de relevancia en el plano municipal. Si se analizan estas mismas categorías pero en leyes de impacto únicamente regional se observan interesantes contrastes (ver Gráfico 8). Lo primero que llama la atención es que baja drásticamente el número de leyes descentralizadoras –de hecho, no se registra ninguna en el gobierno de Eduardo Frei- en desmedro de las reguladoras, que abarcan casi el 66% de las normativas en el periodo 1990 - 2010. Esto, en línea con que el principal protagonista de la descentralización en Chile ha sido el nivel comunal, mientras que el regional ha sido más dominado por políticas sectoriales con foco territorial. Si se observa el tipo de descentralización al que apuntan las normativas catalogadas bajo esa etiqueta (Gráfico 9), se aprecia cierto equilibrio entre la política, administrativa y fiscal. Sin embargo es necesario recordar que la ejecución de las políticas derivadas de estas leyes, tal como ya se ha descrito, presentan fuertes dependencias del gobierno central.

**Gráfico 7:** Tipo de descentralización en leyes de relevancia regional / municipal según gobierno



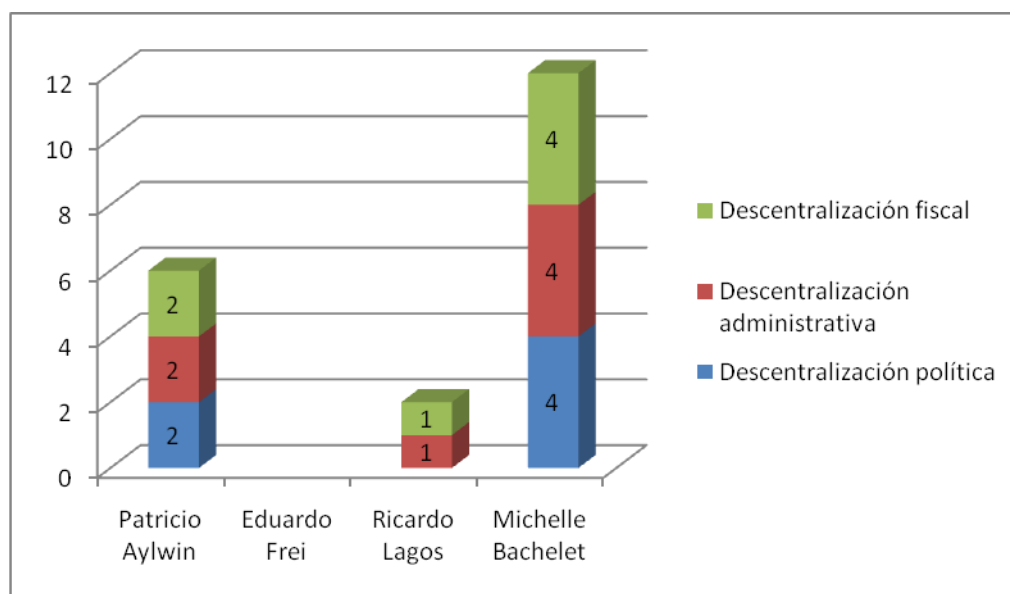
**Fuente:** Elaboración propia, en base a los datos proporcionados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (<http://www.minsempres.cl>) y Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (<http://www.leychile.cl>).

**Gráfico 8:** Leyes de relevancia regional según gobierno y naturaleza en el proceso de descentralización



**Fuente:** Elaboración propia, en base a los datos proporcionados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (<http://www.minsempres.cl>) y Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (<http://www.leychile.cl>).

**Gráfico 9:** Tipo de descentralización en leyes de relevancia regional según gobierno



**Fuente:** Elaboración propia, en base a los datos proporcionados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (<http://www.minsempres.cl>) y Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (<http://www.leychile.cl>).



Por último resulta interesante revisar los proyectos de ley que apuntan a la descentralización del nivel regional que no lograron concretarse (archivados y rechazados) o que aún están en proceso de tramitación (ver Tabla 6). Tres cosas llaman poderosamente la atención. La primera es que salvo tres proyectos de ley (boletines 5.872-06, 3.726-06 y 1.629-06), todos fueron originados por iniciativa parlamentaria, en contraste con los efectivamente aprobados, que por una mayoría abrumadora fueron propuestos por el poder Ejecutivo. Esto refuerza el rol preponderante que ejerce la Presidencia de la República en la conducción del país, manifestado en este caso por su notoria influencia sobre la agenda de un poder autónomo, como lo es el legislativo. En segundo lugar, nueve de estos 25 proyectos de ley apuntan a regular inhabilidades de los CORE o ajustes en el procesos eleccionario de ellos<sup>80</sup>. De todos, seis (cinco a través de mociones) fueron presentados luego de que en 2003 el gobierno de Ricardo Lagos propusiera su proyecto de ley que incluía, entre otras cosas, la elección directa de CORE mediante sufragio universal. Esto refuerza la tesis de que el mundo parlamentario ha tenido una preocupación especial con la elección popular de dichas autoridades ante una probable pérdida estratégica de posición política a nivel territorial.

Finalmente, tras el terremoto del 27 de febrero de 2010, cuyo epicentro se produjo en el océano frente a las costas de las regiones de El Maule y Biobío, se aprecia una nutrida propuesta descentralizadora en términos fiscales y políticos. Respecto a los primeros (boletines 7.244-07, 7.043-05 y 6.875-06) las catastróficas consecuencias del 'efecto terremoto' consolidó la idea de que los GORE deben contar con mayores recursos de libre asignación, toda vez que quedó al desnudo el carente patrimonio de éstos<sup>81</sup>. Sobre los proyectos de descentralización política que aluden a la elección democrática de intendentes y su remoción mediante plebiscito (boletines 7.465-07 y 7.518-06, respectivamente), se presentaron luego de un escándalo que involucró a la intendenta de la Región del Biobío, donde supuestamente ella estaba beneficiando a pobladores no afectados por el terremoto con ayudas estatales para víctimas de éste. Un proyecto de características similares (2.159-07) duerme en el Congreso: se presentó en 1998 y sigue en trámite. Cabe destacar que de estos cinco proyectos de profundas consecuencias políticas y fiscales en el plano regional,

---

<sup>80</sup> Boletines número: 7.511-06, 6.408-06, 6.026-06, 4.634-06, 3.726-06, 3.715-06, 3.148-06, 3.053-07 y 1.818-06.

<sup>81</sup> El proyecto de ley cuyo boletín es el 6.875-06 lo reconoce abiertamente: <http://camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=7070&prmTIPO=INICIATIVA>

ninguno ha experimentado mayor desarrollo legislativo, por lo que también podrían quedar dormidos eternamente en el Congreso. Cuatro de ellos fueron presentados íntegramente por parlamentarios de la Concertación cuando es la Alianza la que se encuentra en el poder Ejecutivo. Por lo tanto, tal como en su momento la Alianza vio en la promulgación de la LOCGAR una estrategia para debilitar el poder presidencial a nivel regional, puede suponerse que al menos una pequeña parte de la motivación tras dichas propuestas sea de similar naturaleza, pero ahora invirtiendo los papeles. Por ejemplo, en páginas anteriores se vio que parlamentarios de la Alianza presionaban por profundizar la descentralización fiscal sin alcanzar acuerdos con sus pares oficialistas. En esos años los partidos de la Concertación no presentaron proyectos en esta línea y, cuando no fueron gobierno, sí lo hicieron.

**Tabla 6:** Proyectos de ley de descentralización regional no publicados (rechazados, archivados, en trámite) 1990-2011.

Boletín Nº	Ingreso	Principales contenidos	Iniciativa (Partido Político)	Estado
7.518-06	09.03.2011	Remoción del Intendente mediante plebiscito	Moción. Varios: 2 PS, 2 DC	En trámite
7.511-06	08.03.2011	Ajuste de inhabilidades para el cargo de CORE	Moción. Varios: 6 RN, 1 UDI, 1 Independiente	En trámite
7.465-07	20.01.2011	Elección del intendente mediante sufragio universal	Moción. Varios: 2 PPD, 3 Independientes, 1 DC, 1 PPD	En trámite
7.244-07	30.09.2010	Permite destinar parte de la recaudación tributaria local a los GORE'S respectivos.	Moción. RN	En trámite
7.043-05	06.07.2010	Autoriza a que el 10% de la recaudación tributaria de la principal actividad económica regional sea administrada por GORE o municipalidades.	Moción. Varios: 1 PS, 1 PRSD, 1 Independiente, 1 PPD, 1 DC	En trámite
6.875-06	07.04.2010	Otorga mayor autonomía presupuestaria para GORE'S	Moción. PS	En trámite
6.696-07	15.09.2009	Elección del Intendente mediante sufragio universal y robustecimiento de atribuciones de los GORE'S (entre ellas planificación, programación y ejecución de obras públicas, puertos y aeropuertos)	Moción. PS	En trámite
6.408-06	12.03.2009	Regulación sobre nulidad en actos electorales de CORE'S	Moción. Varios: 2 PS, 2 DC, 1 PPD, 1 Independiente.	En trámite
6.178-06	30.10.2008	Regula resolución de conflictos entre un SEREMI y Ministro de Estado (primando la decisión de este último).	Moción. Varios: 2 PPD, 1 UDI, 1 RN, 1 PS, 1 DC	En trámite
6.026-06	12.08.2008	Establece que la declaración de la candidatura de los CORE'S debe ser realizada por partidos políticos	Moción. Varios: 6 RN, 1 Independiente,	En trámite
5.872-06	13.05.2008	Modificación de competencias y atribuciones de los GORE. Destaca: fortalecimiento de las funciones propias de los GORE; nuevo procedimiento de traspaso de competencias a los GORE; robustecimiento de la estructura organizativa y plantas de los GORE; y cambios en los perfiles del Intendente y SEREMI'S.	Mensaje	En trámite

5.415-06	17.10.2007	Inhabilidad de cargos de administración pública regional en caso de parentescos.	Moción. Varios: 1 Independiente, 1 RN	En trámite
4.634-06	31.10.2006	Sobre incompatibilidades del cargo de CORE	Moción. RN	Archivado
4.463-07	30.08.2006	Fija porcentaje del PIB nacional como constituyente del FNDR y establece en éste un porcentaje de libre disposición para los GORE'S	Moción. Varios: 1 Independiente, 3 RN, 1 UDI	Archivado
3.726-06	15.11.2004	Sobre incompatibilidad de cargo de alcalde y CORE, y sobre la posibilidad del primero de ser elector del segundo.	Mensaje	Rechazado
3.715-06	09.11.2004	Incompatibilidad del cargo de CORE con el desempeño de funciones municipales	Moción. Varios: 2 RN, 2 DC, 2 UDI, 1 PS, 3 PPD	Archivado
3.148-06	03.12.2002	Establece la participación de los alcaldes en elección de los CORE'S	Moción. Varios	Archivado
3.053-07	10.09.2002	Sobre inhabilidad de contratación de parientes en órganos del Estado y de participación en el proceso de elección de CORE'S	Moción. UDI,	Archivado
2.159-07	21.04.1998	Elección del intendente mediante sufragio universal	Moción. Varios: 1 PS, 4 PPD, 1 DC, 2 RN, 1 PRSD	En trámite
1.984-07	04.03.1997	Establece elección directa y simultánea de CORE'S, alcaldes y concejales.	Moción. Varios: 1 DC, 1 PS, 1 RN	Archivado
1.874-06	02.07.1996	Principios básicos que debe considerar cada GORE en el cumplimiento de sus funciones	Moción. PS	Archivado
1.818-06	14.03.1996	Incompatibilidad del ejercicio del cargo de CORE	Moción*	Archivado
1.629-06	08.06.1995	Función de los GORE en cuanto al tratamiento de residuos sólidos	Mensaje	Archivado
1.506-12	12.01.1995	Función de los GORE en cuanto al tratamiento de vertederos	Moción*	Archivado
1.174-06	22.03.1994	Modifica ley 19.175*	Moción*	Archivado

\* No se dispone de mayor información.

**Fuente:** Elaboración propia, en base al sistema de búsqueda de proyectos de ley de la Cámara de Diputados ([http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscador.aspx](http://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx)).

#### 4. RECAPITULACIÓN

---

En la Tabla 7 se aprecia un resumen de las principales políticas públicas del proceso de descentralización de Chile entre 1990 y 2010, ordenado según las mismas unidades de observación utilizadas en el Capítulo 2 para el análisis de las políticas instauradas bajo el régimen de Pinochet<sup>82</sup>. Desde luego acá no se explicarán nuevamente dichas políticas, sólo se mencionarán dentro de esta estructura de observación con el objetivo de facilitar la identificación de las áreas de mayor evolución y ayudar a complementar la comprensión de los énfasis puestos en cada gobierno.

Respecto a la división administrativa se observa que no hubo cambio alguno hasta el año 2005 con la flexibilización de la Constitución Política para crear, suprimir y modificar de regiones y provincias. Tras ella se crearon las regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos, más las provincias de El Tamarugal, Ranco y Marga Marga, quedando Chile compuesto por 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas. Por último, se decretó que Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández son considerados territorios especiales.

La organización política ha sido el área con cambios más drásticos en el proceso de descentralización chileno. Tempranamente se promulgó la Ley 19.097 que dio paso a las profundas reformas a nivel regional (LOCGAR) y local (LOCM), las que a su vez tuvieron importantes impactos en otras dos unidades de observación: instrumentos de inversión pública de nivel regional e instrumentos de planificación.

Gracias a la aprobación de la LOCGAR Chile pasó a tener tres niveles de gobierno: central, regional y local. El gobierno central ha mantenido la estructura desconcentrada que heredó de la dictadura, con los SEREMI, gobernadores e intendentes, quienes siguieron siendo designados por el poder Ejecutivo. Las mayores innovaciones en esta materia han sido la constante afinación de funciones y responsabilidades entre estos actores y la eliminación de las SERPLAC, reemplazadas por los Gabinetes Regionales.

El nivel intermedio radica en los GORE, a los cuales se les encargó la administración superior de la región con el propósito de fomentar el desarrollo social, cultural y

---

<sup>82</sup> Estas son: división administrativa, organización política, instrumentos de inversión pública de decisión regional, políticas sectoriales de fomento productivo regional e instrumentos de planificación.

económico de sus territorios. Cada GORE está integrado por el CORE, escogido por los concejales municipales agrupados en las provincias de cada región, y el intendente, quien lo preside. Así, durante todo el periodo de estudio en el que se circunscribe esta investigación, el intendente ha cumplido un doble rol como máxima autoridad regional, tanto por ser el representante desconcentrado del poder ejecutivo como por presidir el órgano que debiera mostrarse como autónomo respecto a Santiago.

Como se observa en la tabla, las únicas innovaciones de relevancia se produjeron en los últimos cinco años tras la decidida intención de Ricardo Lagos por reformar la institucionalidad regional, aunque la principal de ellas fue alcanzada con Michelle Bachelet: la elección de los CORE mediante sufragio universal y contar con un presidente regional distinto a la figura del intendente.

En materia local se observa mucha más actividad tras la aprobación de la LOCM, con reformas de tipo electoral, administrativa y financiera, sobre todo en los tres primeros gobiernos de la Concertación, avanzando decididamente en la descentralización política, administrativa y fiscal del nivel municipal.

En cuanto a la profundización de descentralización fiscal, mediante los instrumentos de inversión de decisión regional, ha avanzado sostenidamente principalmente por la vía del gasto. En el nivel regional la LOGCAR trajo consigo una modernización a la forma de distribución del FNDR y la creación del ISAR. El índice de Inversión de Decisión Regional (IDR) superó el 41% del total de inversión nacional en el año 2000, gracias al importante impulso que dio la administración de Frei en estas materias, aunque posteriormente este porcentaje tendió a la baja. En el nivel local no sólo se avanzó por la vía del gasto descentralizado (con modificaciones de composición y distribución del FCM y la creación del IRAL en 1994), sino que también se fortaleció la vía de los ingresos fiscales propios para el mundo municipal, consagrándose en las reformas a la Ley de Rentas Municipales (1995 y 2005).

**Tabla 7:** Principales iniciativas legislativas y políticas públicas del proceso de descentralización 1990 – 2010<sup>83</sup>

División Administrativa																Ley 20.050: Flexibiliza la creación de regiones				
Organización Política																				
Instrumentos Inversión Pública de decisión regional																				
Políticas sectoriales																				
Instrumentos de Planificación																				
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Patricio Aylwin				Eduardo Frei						Ricardo Lagos					Michelle Bachelet				

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>83</sup> Los gobiernos asumen en marzo de cada año, por lo que estrictamente el gobierno de Aylwin terminó en marzo de 1994, el de Frei en marzo de 2000, el de Lagos en marzo de 2006 y el de Bachelet en marzo de 2010. Considerando el poco tiempo de ejercicio del último año de cada gobierno y con el objetivo de simplificar la tabla, se decidió por comprender en el periodo de mandato el último año completo en ejercicio.

Las políticas sectoriales de fomento productivo regional, por su parte, tuvieron un importante impulso sobre todo bajo la administración de Frei con distintos programas realizados a través de CORFO y FOSIS, además de la creación del Plan de Zonas Extremas del CIDEZE. En el mandato de Lagos se mantuvo dicho impulso y se creó el programa Chile Emprende. Además, al final de su mandato se produjo un notable incremento de la inversión regionalizada de ministerios como el MOP y MINVU, alza sostenida y aumentada con Bachelet en el poder.

Respecto a los instrumentos de planificación se observa que tuvieron su mayor impulso durante el gobierno de Frei bajo una estrategia de modernización del Estado. Fue así como el PMG tuvo importantes consecuencias en cuanto a la gestión en las unidades subnacionales de la administración pública, además de la puesta en marcha de los CP y de la política de Desarrollo Productivo Regional del CIDP. Ricardo Lagos siguió en esta línea creando los CM, ARI e instaurando el SGTI.

En la Tabla 7 también se puede apreciar con claridad los énfasis puestos en cada gobierno. Primero, con Aylwin se formó la institucionalidad regional y local con la que prosiguió el proceso de descentralización en el país. No hubo otro momento más fértil a la hora de promulgar leyes de profunda reforma en esta índole. Frei en tanto se ocupó de profundizar el proceso sobre dicha base con una serie de programas de inversión, planificación y coordinación, además de caracterizarse por experimentar una nutrida disputa del ámbito local por nuevas formas electorales para escoger a sus representantes y alcanzar mayores ingresos. Con Lagos pareció asentarse la idea de avanzar decididamente en la descentralización política, administrativa y fiscal, pero sólo logró cumplir una mínima parte de lo propuesto, reenfocándose en asuntos que no requerían de la aceptación parlamentaria como los énfasis puestos en materias sectoriales y el fortalecimiento de programas de planificación y coordinación regional. Bachelet, por su parte, pese a tener un discurso menos potente en este término en comparación con su predecesor, logró cosechar parte de lo impulsado por él alcanzando lo que se podría catalogar como la bandera de lucha de la descentralización en Chile durante la última década: la elección directa de los CORE, al menos en la Constitución. Esto, además de otras leyes de gran notoriedad subnacional, como la creación de las primeras regiones y provincias tras el retorno a la democracia, y la de asociativismo municipal.

## **CAPÍTULO IV:**

### **ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**



## 1. INTRODUCCIÓN

---

Queremos dar pasos decisivos, durante este sexenio de gobierno, para acelerar y consolidar la regionalización y descentralización del país. Primero, mi gobierno está decidido a aumentar significativamente el porcentaje de la inversión pública convenida con instancias regionales. Sólo a partir de 1991, parte de las inversiones de los ministerios de Vivienda, Obras Públicas, Interior y otros comenzó a ser decidida por instancias regionales, hasta llegar a que un 21 por ciento de la inversión pública del gobierno central se decide en regiones, para financiar proyectos identificados y preparados por municipios e instituciones regionales.

Asumo, desde esta tribuna, el compromiso de duplicar ese porcentaje, vale decir, llevarlo hasta un 42 por ciento antes del término de mi mandato.

(Frei, 1994, pp. 47, 48)

Lo dijo Eduardo Frei, pocos meses después de ser electo Presidente de la República, en el tradicional discurso de cuenta pública que se realiza cada 21 de mayo. Cinco años más tarde, en el último que le correspondió en el cargo, volvió a la referencia:

Hemos dado un fuerte impulso también a la regionalización y a la descentralización del país. Al inicio de mi mandato, me comprometí – recuerdo que muchos dudaron cuando lo dije–, a aumentar de 21 a 42 por ciento el porcentaje de inversión de decisión regional. Incluso había miembros del gabinete que no lo creían. Hoy día ya estamos en el 38 por ciento. Con el presupuesto que vamos a mandar para el año 2000, hemos cumplido la meta.

(Frei, 1999, p. 40)

El testimonio lo recogió Ricardo Lagos, prometiendo en su primer año como Presidente de la República que “continuaremos aumentando la inversión de decisión regional, hasta llegar al menos a un 50 por ciento del total de la inversión pública en el 2006” (Lagos, 2000, p. 19).

Es que obstaculizado el proceso de descentralización regional en sus aspectos políticos y administrativos -como se vio en el capítulo anterior-, el aspecto fiscal, específicamente por la vía del gasto, se transformó en la principal y casi única vara de medición de la descentralización. Bajo el gobierno de Frei cobró fuerza la Inversión de Desarrollo Regional (IDR), es decir la parte de toda la inversión regional que, independiente de donde emane (entre ellos recursos sectoriales), dependa de algún tipo de decisión por parte de los Gobiernos Regionales (GORE)

para que efectivamente se lleve a cabo. Así, en términos prácticos un aumento del IDR se tradujo públicamente como un aumento de la descentralización regional.

Desde luego esto es incorrecto. Primero porque hace referencia a sólo una de las dimensiones de la descentralización (dejando de lado a la política y a la administrativa); y segundo porque en materia fiscal sólo apunta a la vía del gasto mediante transferencias (y no a un fortalecimiento de los ingresos propios). Pero aún tomando al IDR únicamente como medida de descentralización fiscal regional por la vía de gastos, es decir restringiéndola a lo que realmente hace referencia, no parece del todo claro que efectivamente los GORE estén decidiendo más que antes sobre recursos públicos, en términos proporcionales con respecto al gobierno central. En efecto, la línea argumental de este capítulo apunta a que después de una tendencia hacia la descentralización del gasto, Chile ha experimentado una re-centralización de éste a principios de los años 2000.

Para demostrarlo, el capítulo comienza con una pequeña comparación a nivel internacional del estado de descentralización fiscal regional chileno, para entender el contexto en el cual está inserto. Luego estudia los ingresos presupuestarios de los GORE a nivel agregado, haciendo énfasis en los fondos que lo componen y la proporción que en su totalidad significan con respecto al presupuesto y PIB nacionales.

El cuarto punto se detiene en el gasto nacional. En él se hace hincapié no sólo en el que presupuestariamente le corresponde a los GORE, sino además en las transferencias que provienen desde el gobierno central sobre las cuales éstos tienen atribuciones en su decisión final para ser ejecutadas. En esta sección se abre el debate entre aquellos recursos que son de plena o amplia autonomía para ser utilizados por los GORE de los que están altamente condicionados según las fuentes financieras, llegando a proponer el Gasto de Decisión Regional (GDR) como medida para entender el gasto del nivel regional, el que además se divide entre el Gasto de Libre Disposición (GLD) y el Gasto de Disposición Condicionada (GDC), en línea con la importancia que le entrega esta investigación a los niveles de autonomía y poder de decisión que efectivamente poseen los GORE sobre los recursos fiscales. El GDR se presenta como alternativa al IDR, estableciendo tanto sus fortalezas como debilidades metodológicas en términos comparados con el segundo, así como también con otros indicadores que directa o indirectamente miden la descentralización fiscal por la vía del gasto.

Por último, este análisis al basarse en ingresos y gastos por un periodo prolongado, no está ajeno a contextos inflacionarios que alteran las magnitudes económicas en precio. Por lo mismo se ha decidido utilizar el Índice de Precio al Consumidor (IPC) promedio al año 2010 como deflactor para corregir las cifras, para llegar así a una variación real. Esto significa que todos los montos expresados en moneda, independiente del año y tipo de fondo en cuestión, están convertidos a precios constantes del año 2010. Si bien existen otras alternativas para utilizarlas como deflactores, se decidió por ésta debido a la relevancia del IPC y a que es el escogido por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en su estudio Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001 – 2010 (2011).

## 2. CHILE Y EL MUNDO: UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL

---

Existen dos grandes formas de comparar el nivel de descentralización fiscal entre varios países: analizando las normativas que aplican para cada caso de estudio, es decir las atribuciones fiscales que se les asignan a los gobiernos subnacionales; y, la más habitual, observando qué proporción de los ingresos y gastos del sector público corresponden a ellos (CEPAL, 1993; Letelier, 2005). Medir la descentralización fiscal de un país, y por ende compararla con otros, es un problema altamente complejo que requiere de la unión de ambos métodos. Así y todo, debe entenderse como una comparativa orientadora y no taxativa.

A continuación se hace un rápido repaso de ambos con el objetivo de tener una visión general de la situación fiscal de los GORE en Chile con respecto a otros gobiernos intermedios (de ahora en adelante GI) en Sudamérica y el mundo.

### 2.1 COMPARACIÓN DE ATRIBUCIONES FISCALES DE GOBIERNOS INTERMEDIOS (GI) EN SUDAMÉRICA

La Tabla 8 muestra un resumen indagatorio de la realidad fiscal de los GI en siete países de Sudamérica<sup>84</sup>. Lo primero a considerar es la capacidad que éstos tienen para generar recursos propios, que no dependan de los gobiernos centrales, los que principalmente son de dos tipos: los impuestos y las tasas o patentes.

Se constata que en cuatro países los GI tienen la potestad de recaudar impuestos: Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador; en contraposición a Chile, Perú y Bolivia. Aunque cabe una aclaración para el caso boliviano: sus gobiernos autónomos departamentales si bien no recaudan impuestos directamente, por ley el gobierno central les transfiere los originados por la explotación de recursos naturales en sus zonas. En otras palabras, pese a que no puedan recaudarlos, esos impuestos les corresponden.

---

<sup>84</sup> Las provincias en Argentina; gobiernos autónomos departamentales en Bolivia; estados en Brasil; GORE en Chile; gobiernos departamentales en Colombia; consejos provinciales en Ecuador; y gobiernos regionales en Perú.

**Tabla 8:** Atribuciones fiscales de GI en Sudamérica

	¿Recaudan Impuestos?	¿Recaudan ingresos correspondientes a tasas?	¿Tienen capacidad de endeudamiento?	¿Reciben transferencias correspondientes a industria de sus zonas?	¿Tienen discrecionalidad total en el gasto de al menos el 50% de las transferencias?
Argentina	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Bolivia	No	Sí	Sí	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No	No
Chile	No	No	No	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Perú	No	Sí	Sí	Sí	No

**Fuente:** Elaboración propia.

Ahora bien, los casos donde sí los hay se observan diferencias importantes. Por un lado Argentina, que junto con Brasil son los únicos países federales de esta muestra, tiene la mayor fuerza recaudadora: las provincias argentinas fueron capaces de cubrir cerca del 40% del total de sus gastos en 2004 mediante la recaudación de impuestos (principalmente los de renta, bienes inmuebles, de sellos y automotores). Lo siguen los estados en Brasil, que recaudan el Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios, algo así como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) chileno, lo que significó más del 25% de sus presupuestos en 1998 (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009a). Colombia está cerca del caso brasileiro. Pese a ser un país cuyo Estado es unitario, desde su Constitución de 1991 comenzó un profundo proceso descentralizador que también llegó al ámbito fiscal de sus gobiernos departamentales, los que están facultados para recabar impuestos (los de mayor importancia son los que se aplican al consumo de licores y tabaco, seguidos por los de registro y anotación, vehículos y sobretasa a la gasolina). En 2009 dichos ingresos correspondieron al 26,2% del total departamental (Departamento Nacional de Planeación, 2010). Los consejos provinciales de Ecuador, en cambio, miran muy a lo lejos esta realidad, ya que cuentan con una escasa generación de ingresos tributarios: sólo el 1% adicional de los impuestos de las alcabalas y el 0,1% de registros e inscripciones. Así, entre los años 1997 y 2004, en promedio los ingresos tributarios de las provincias alcanzaron sólo el 1,3% del total de sus ingresos (Consejo Nacional de Modernización del Estado, 2006).

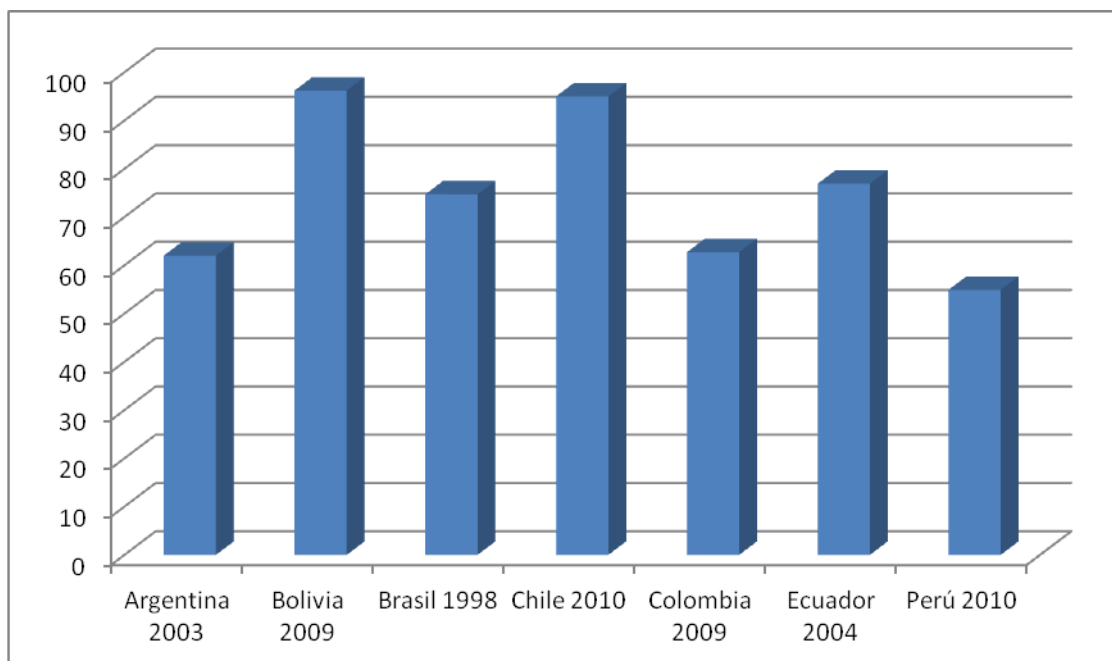
Todavía en el marco de los ingresos propios, Chile es el único país cuyos GI no recaudan directamente dinero proveniente del pago de tasas y patentes, aunque no se trata de ingresos realmente significativos en los otros casos. Por ejemplo, en Bolivia representaron el 2,4% del total del ingreso departamental del país en 2009 (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012) y en Perú el 3,6% (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009a); mientras que éstos sumado a otros ingresos propios no tributarios, llegaron al 6,2% en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2010) y al 6,3% en Ecuador (Consejo Nacional de Modernización del Estado, 2006).

A esto se agrega que Chile es el único país cuyos GI no tienen capacidad de endeudamiento. Sin embargo, más allá de ser ésta una medida que restringe la autonomía presupuestaria de ellos, es también una barrera que evita el desbalance de las cuentas públicas, uno de los grandes atributos de la gestión gubernamental desde el regreso a la democracia. En la actualidad todos los países observados cuyos GI tienen capacidad de endeudamiento, cuentan con tres tipos de restricciones: deben contar con la autorización del gobierno central, sus usos están limitados y los montos máximos de deuda restringidos (Daughters & Harper, 2006).

Por otro lado, la mayor parte de los presupuestos de GI de todos los países observados depende de transferencias provenientes del gobierno central, tal como se observa en el Gráfico 10. Junto con Bolivia, los GI de Chile dependen en más del 90% de éstas. La distribución de las transferencias se hace en base a distintos criterios, aunque los más repetidos son los de población, pobreza y carencia de servicios (Finot, 2005). En Bolivia, Colombia y Perú se observa que parte de esas transferencias corresponden a ingresos públicos relativos a explotación de recursos naturales, priorizando en su distribución las zonas de producción. El más llamativo es el caso boliviano, donde los gobiernos autónomos departamentales obtienen ingresos a través del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, y las regalías de la Ley de Hidrocarburos. Los GI de Colombia y Perú reciben regalías relativas a la extracción de recursos naturales y, en el último caso, también cánones (mineros, hidroenergéticos, gasíferos, pesqueros, forestales y petroleros). Los GI chilenos también reciben algunas transferencias específicas en esta línea (patentes mineras y geotérmicas, además de algunos ingresos provenientes de la ley de Casinos de Juegos y recursos asociados por la industria del gas y petróleo exclusivamente para la Región de Magallanes), aunque a diferencia de los países nombrados esta cuantía es mínima en el periodo de estudio de esta investigación.

Cabe destacar que si bien esto sigue el lema 'parte de lo que se produce en el territorio, queda en el territorio', ideal autonómico o descentralizador por excelencia, no corresponde en sí mismo a un incremento de la descentralización fiscal, ya que no son ingresos propios de los GI ni tampoco suponen necesariamente mayores niveles de autonomía para decidir libremente sobre el gasto de ellos. Por el contrario, tal como se observa en la Tabla 8, sólo las provincias argentinas tienen autonomía para utilizar libremente sus transferencias en más de un 50% (en 2003 el 71% de sus transferencias eran de discrecionalidad provincial), mientras que todo el resto de los casos el gasto de ellas está condicionado por el gobierno central (Finot, 2005; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009a).

**Gráfico 10:** Participación de transferencias y regalías en los ingresos totales de GI



**Fuente:** Elaboración propia en base a presupuestos nacionales, a excepción de Argentina y Brasil cuyos datos fueron extraídos de SUBDERE (2009a, pp. 42, 44).

En conclusión, al considerar la normativa que regula el estado de descentralización fiscal de los GI, Chile es el caso observado más centralizado, tanto por su incapacidad de generar recursos propios (principalmente mediante impuestos, y en menor medida a través de recaudación de tasas y capacidad de endeudamiento) así como también por su alta dependencia de transferencias desde el gobierno central,

las que además pueden estar condicionadas para su posterior gasto. Sin embargo, acá no se evalúa el rendimiento de la puesta en marcha de estas políticas entre los países descritos. Simplemente se compara las normativas que apuntarían a lo que Tiebout (1956) u Oates (1972) desarrollan a favor del federalismo fiscal (concepto estrechamente relacionado al de descentralización fiscal): que éste facilita una provisión más eficiente de servicios públicos ya que los acerca a la heterogeneidad de preferencias y necesidades de los votantes.

Pero no se puede calificar en términos de 'positivo' o 'negativo' el hecho de adquirir reformas como las descritas ya que siempre dependerá de los resultados que ofrezcan. Existe una serie de riesgos latentes en el proceso de descentralización fiscal, entre ellos la posibilidad de que los gobiernos locales se comporten de manera irresponsable al respecto y comprometan la estabilidad fiscal y macroeconómica del país (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997), además de una serie de riesgos latentes asociados a la asignación y distribución de los recursos (CEPAL, 1993).

Por ejemplo, el rendimiento de las capacidades de endeudamiento en los casos observados ha generado más de un dolor de cabeza. Esta fuente de ingreso resulta beneficiosa cuando el endeudamiento subnacional está en concordancia con la política macroeconómica nacional, está efectivamente controlada y delimitada por el gobierno central, y se utiliza para proyectos prioritarios de inversión y no de gasto corriente (CEPAL, 1993). Correctamente aplicada, es útil para los gobiernos subnacionales. De hecho Chile creó un mecanismo de estas características para el ámbito local desde 2012, donde el Estado entrega recursos a las municipalidades que hayan superado una determinada calificación de riesgo, para demostrar su solvencia financiera. Tales dineros, que son destinados a obras de inversión, serán devueltos después de un periodo de cinco años de gracia, descontándolos de las transferencias que el propio Estado le hace a las municipalidades. Si bien aún es prematuro evaluarlo, se prevé que es un mecanismo que podrá dar resultados positivos.

Sin embargo, la experiencia sudamericana muestra casos en sentido contrario, donde destacan Argentina y Colombia, que en los años 2001 y 1997 respectivamente, llegaron a situaciones críticas que obligaron a sus gobiernos centrales a restringir fuertemente el endeudamiento de sus GI (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009a). Otro ejemplo es la escasa condicionalidad en el gasto que tienen las provincias argentinas en las transferencias que reciben, lo que ha contribuido a aumentar el desbalance fiscal



(Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009a). En términos más agregados, el proceso de descentralización fiscal iniciado en América Latina a partir de la década de los 80 ha demostrado que ésta no ha ido de la mano con un ajuste fiscal o con una reducción del tamaño del gasto público, como se pensó en un inicio (Daughters & Harper, 2006).

## **2.2 PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS EN LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS**

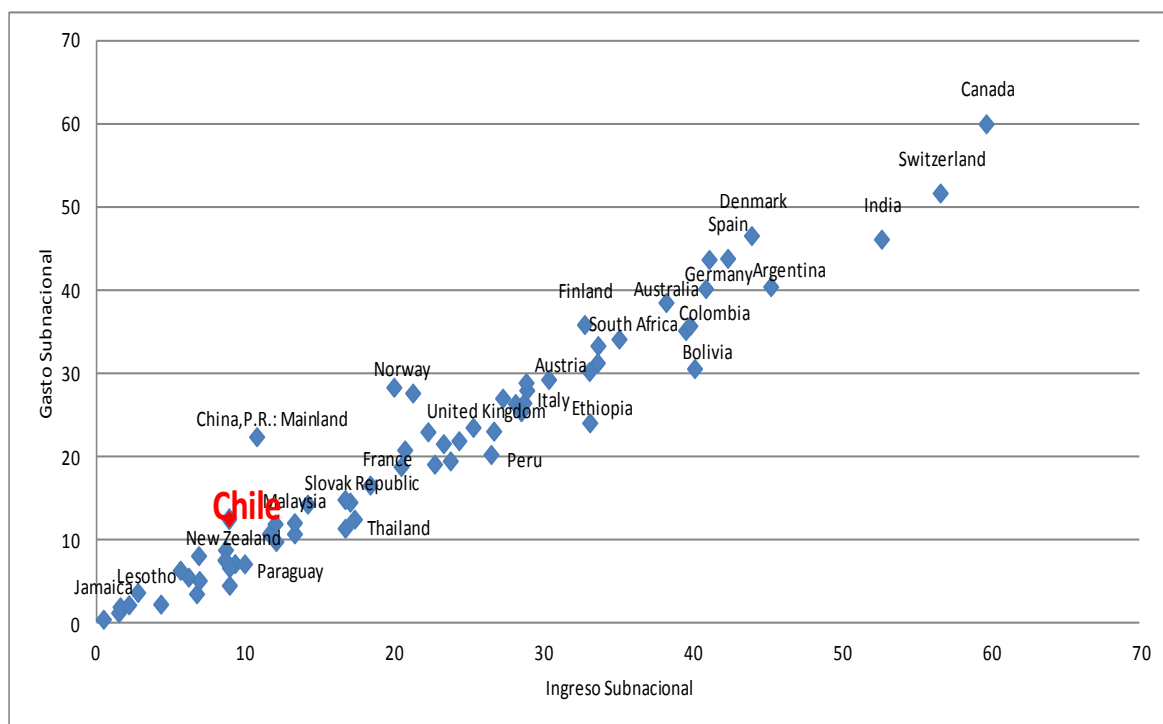
La forma más extendida para comparar niveles de descentralización en general, y más aún específicamente fiscal, es la de medir la proporción que tienen los gobiernos subnacionales con respecto al total de ingreso y gasto del gobierno general. En otras palabras cuánto de la recaudación y gasto total del sector público de un país se realiza en los gobiernos locales e intermedios. La popularidad de este método no sólo se debe a la amplia disponibilidad de datos de fácil acceso a nivel global, entre ellos de instituciones como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); sino que además por ser cifras que reflejan un resultado de las diversas normativas descentralizadoras aplicadas en cada país, simplificando una heterogeneidad compleja de resumir y, en consecuencia, comparar.

No obstante, por esta homogenización de una realidad diversa por naturaleza, la comparación de gastos e ingresos subnacionales debe ser sólo orientadora, para entender en términos aproximados la posición relativa de un país respecto a otros y no adoptarlo como una suerte de ranking taxativo de la descentralización. En este sentido, una de sus debilidades es que se refiere sólo a la situación fiscal del estado de descentralización de un país, sin considerar dimensiones políticas ni administrativas, aunque en la práctica frecuentemente están muy ligadas. Una segunda debilidad es que apunta a una parte de la descentralización fiscal que, si bien es la de mayor notoriedad, no es la única. Por ejemplo, estos datos no expresan si legalmente los gobiernos subnacionales tienen sus gastos condicionados por el gobierno central, aunque los recursos en cuestión sean ingresos propios; o, en cambio, si las transferencias recibidas carecen de cualquier condicionalidad en ese sentido. Ambas situaciones alteran directamente la autonomía presupuestaria de los gobiernos subnacionales y no son reflejadas en esta comparativa. Por último, y quizás lo de mayor notoriedad, es que siempre la decisión que divide qué es lo que se gasta o ingresa a nivel local o intermedio

separándolo del nacional, tiene algo de subjetividad y, por tanto, el fallo dependerá de la fuente consultada.

Para desarrollar esta idea se tomará como ejemplo el Gráfico 11, basado en información proveniente del FMI. Ahí se observa la proporción de ingresos y gastos públicos de los gobiernos subnacionales (es decir, locales e intermedios sumados) para 67 países. Según esta medida, los países más descentralizados son Canadá, Suiza, India, Dinamarca, España, Argentina y Alemania. Chile se encuentra en el polo opuesto, con ingresos subnacionales que correspondieron al 8,9% del presupuesto nacional, y gastos que alcanzaron el 12,3%.

**Gráfico 11:** Comparación mundial (67 países): participación de gobiernos subnacionales en ingresos y gastos con respecto a gobiernos generales<sup>85</sup>



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos del Fondo Monetario Internacional (2009).

<sup>85</sup> La mayoría de los datos corresponden al año 2007. La base de datos consultada no tenía información de ingresos y gastos de gobiernos locales e intermedios para todos los países. Los 67 casos seleccionados son los que contaban con dicha información a nivel de gobierno general y, al menos, de un nivel de gobierno subnacional (local o intermedio).

Sin embargo, en el caso chileno el FMI considera sólo los ingresos y gastos municipales, sin contemplar los regionales. Como se vio en el capítulo anterior, los GORE son órganos que tienen una alta dependencia del gobierno central. Desde un punto de vista fiscal, prácticamente no cuentan con ingresos propios, pero sí con transferencias normadas por ley como el FNDR (proporcional al presupuesto nacional) que les permite tener presupuestos estables. Los ingresos y gastos asociados a ellos no están considerados por el FMI, así como tampoco otras transferencias del gobierno central cuya decisión de inversión son de los GORE. Si bien la participación regional en ingresos y gastos es baja e incluirlas en el gráfico no generaría grandes cambios respecto la posición de Chile, consideraciones metodológicas de este tipo también podrían existir en los otros casos observados. Por lo tanto, comparativas de esta naturaleza se deben considerar sólo a modo de referencia. En la Tabla 9, se agrupan los mismos países observados en el gráfico anterior en tres grupos: regiones del mundo, niveles de economía y tipos de Estado.

**Tabla 9:** Comparación de ingresos y gastos subnacionales de Chile con regiones del mundo, niveles de economía y tipos de Estado<sup>86</sup>

	INGRESOS		GASTOS	
	Subnacionales	Centrales	Subnacionales	Centrales
<b>Regiones<sup>87</sup></b>				
Latin America & Caribbean	19,41	80,59	16,23	83,77
Middle East & North Africa	6,92	93,08	5,65	94,35
Europe & Central Asia	25,16	74,84	24,35	75,65
East Asia & Pacific	18,28	77,64	19,75	80,25
Sub-Saharan Africa	13,58	86,42	11,87	88,13
<b>Nivel de economía</b>				
High Income Non OECD	7,59	92,41	6,07	93,93
High Income OECD	27,63	72,37	27,02	72,98

<sup>86</sup> Las clasificaciones de Regiones y Nivel de Economía corresponden a las del banco Mundial. La mayoría de los datos son del año 2007. La base de datos consultada no tenía información de ingresos y gastos de gobiernos locales e intermedios para todos los países. Los 67 casos seleccionados son los que contaban con dicha información a nivel de gobierno general y, al menos, de un nivel de gobierno subnacional (local o intermedio)

<sup>87</sup> Se excluyeron las regiones de 'North America' y 'South Asia' porque sólo hay datos disponibles para un país en cada región. Para el primer caso, se tienen los datos de Canadá (cuya participación subnacional en ingresos fue de 59,69% y de los gastos 60,11%); para el segundo fue India (52,67% en ingresos subnacionales y 46,22% en gastos).

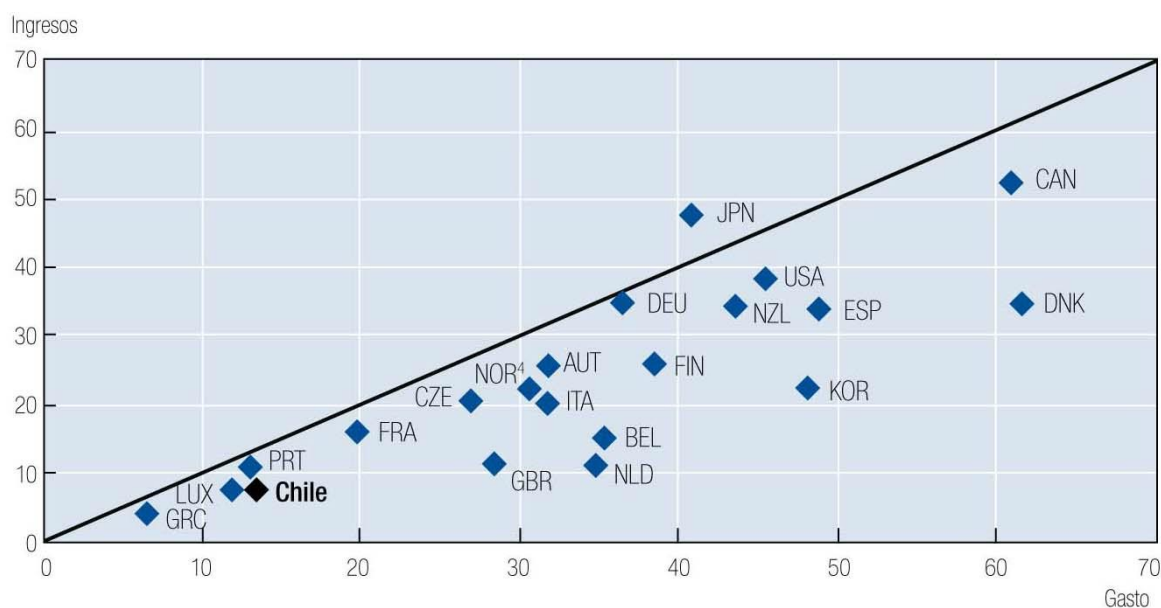
Low Income	21,17	78,83	20,67	79,33
Lower Middle Income	16,58	83,42	14,25	85,75
Upper Middle Income	21,53	78,47	20,17	79,83
<b>Tipo de Estado</b>				
Federal o similar	38,64	61,36	36,63	63,37
Unitario	18,09	81,91	17,10	82,90
<b>CHILE</b>	<b>8,93</b>	<b>91,07</b>	<b>12,33</b>	<b>87,67</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la base de datos del Fondo Monetario Internacional (2009).

Nuevamente se observa que Chile presenta uno de los modelos menos descentralizados: en cuanto a ingresos es sólo superado por el bloque de Medio Oriente y África del Norte (desde el punto de vista geográfico) y los países de economías elevadas no pertenecientes a la OCDE; y en cuanto a gastos es superado por los bloques ya nombrados, además del África Subsahariana.

El Gráfico 12 hace la misma comparativa pero sólo con países miembro de la OCDE, ubicando a Chile como el segundo más centralizado respecto a los ingresos fiscales (después de Grecia) y como el cuarto en relación al gasto público (después de Grecia, Luxemburgo y Portugal).

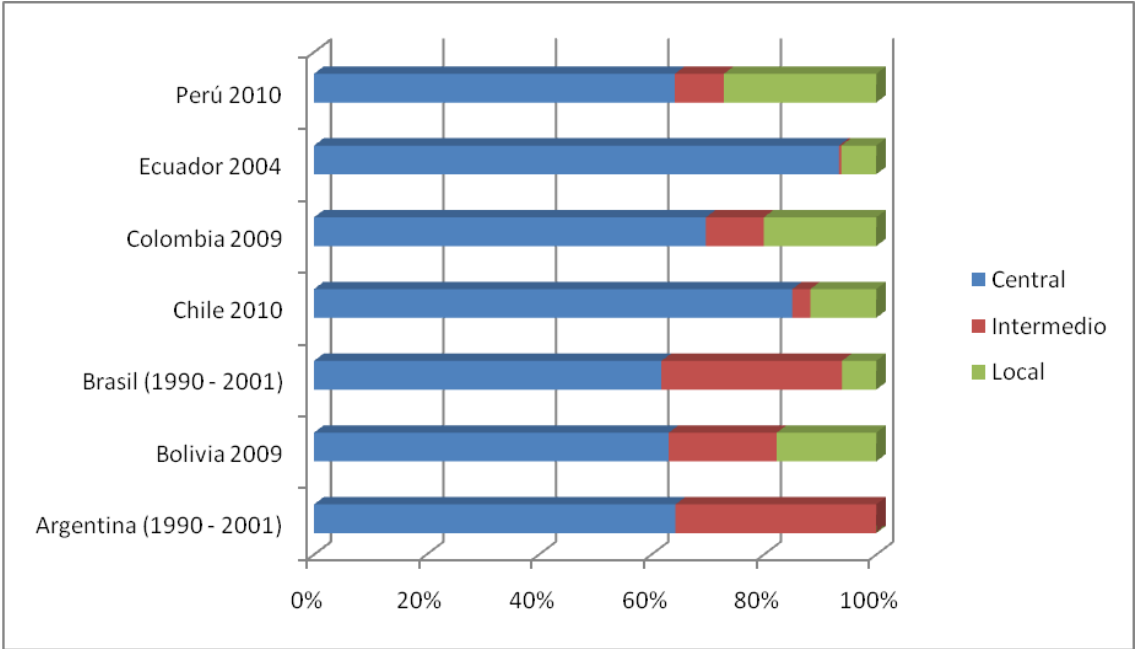
**Gráfico 12:** Comparación países OCDE: participación de gobiernos subnacionales en ingresos y gastos con respecto a gobiernos generales



**Fuente:** OCDE (2009, p. 184).

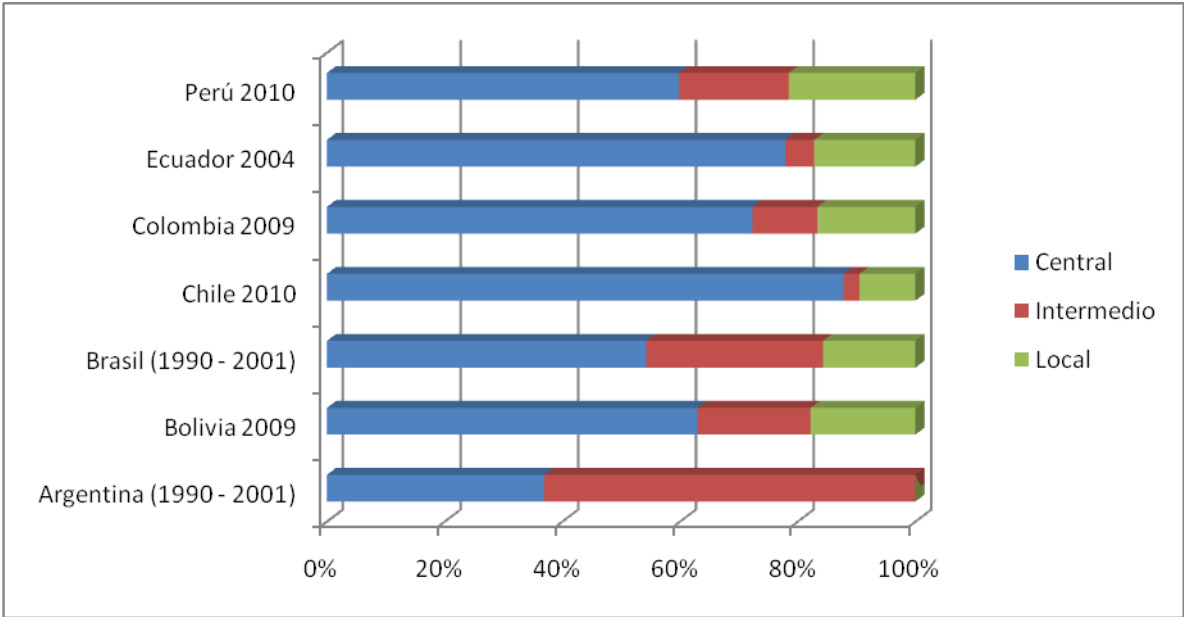
Finalmente, volviendo al plano regional y ahora sí incluyendo los tres niveles de gobierno para todos los casos observados, Chile es el segundo país en Sudamérica con menos capacidad subnacional de generar ingresos después de Ecuador (ver Gráfico 13) y el que tiene el gasto más centralizado (ver Gráfico 14). Destacando en ambos casos además la baja participación que tienen las regiones.

**Gráfico 13:** Comparación Sudamérica: participación en los ingresos fiscales, sin seguridad social, por nivel de gobierno



**Fuente:** Elaboración propia en base a presupuestos nacionales. Los datos de Brasil y Argentina fueron extraídos de Iván Finot (2005, p. 37).

**Gráfico 14:** Comparación Sudamérica: participación en gasto público, sin seguridad social, por nivel de gobierno



**Fuente:** Elaboración propia en base a presupuestos nacionales. Los datos de Brasil y Argentina fueron extraídos de Iván Finot (2005, p. 38).

### 3. INGRESO REGIONAL: EL PRESUPUESTO DE LOS GORE

---

El presupuesto de los GORE está vagamente definido en el artículo 73 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR). Sostiene que es “la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009a, p. 40) y que debe incorporar un ítem relacionado a los gastos de funcionamiento de los GORE y un programa de inversión regional, en el que se incluye el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Establece que es el intendente de cada región quien debe presentar un proyecto de presupuesto ante en el Consejo Regional (CORE) para su aprobación. Una vez visado es enviado al Ministerio de Hacienda, iniciándose una etapa de evaluación y discusión entre el nivel central y los distintos GORE, quienes son representados por un CORE y el intendente (en su calidad de máxima autoridad del GORE aunque, como se ha dicho, reporta directamente al Presidente de la República).

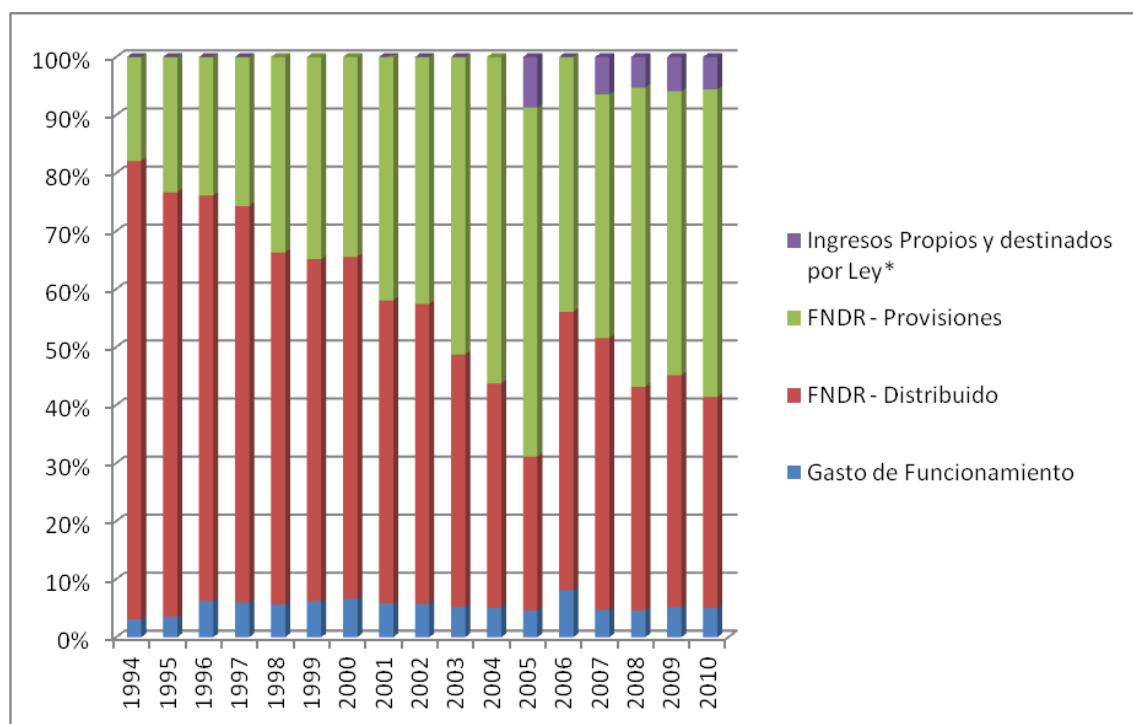
No existe ningún tipo de definición funcional del presupuesto regional y además deja afuera una serie de instrumentos de inversión que pertenecen a otras partidas presupuestarias, pero que igualmente tienen algún grado de dependencia respecto a la decisión de los GORE, tal como se analizará en el punto siguiente. En otras palabras, éstos deciden sobre gastos regionales que no son parte de sus presupuestos. De ahí que exista una amplia interpretación de los componentes del presupuesto regional. Un reciente estudio del Centro de Políticas Públicas UC advierte la variedad de interpretaciones que genera el concepto de presupuesto regional tras una ronda de entrevistas con funcionarios públicos y académicos (2011).

Los GORE dependen casi exclusivamente de transferencias del gobierno central, no poseen ingresos propios (ni tributarios, ni por cobro de tasas), a excepción de recursos mínimos relativos a rentas de propiedad, ventas de activos no financieros y algunos ingresos destinados por ley. Los ingresos de los GORE están presupuestariamente centralizados en el Ministerio del Interior, expresadas en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año, en el capítulo 05, partida 61. Siguiendo la especificación de la LOCGAR, cada región cuenta con dos programas: (01) el de Gastos de Funcionamiento y el de (02) Inversión Regional, compuesta

por el FNDR (o FNDR Distribuido), las Provisiones (también conocido como FNDR Provisiones) y los recursos bajo el rótulo 'Ingresos Propios y Destinados por Ley'.

En el Gráfico 15 se puede observar el peso relativo que tiene cada una de estas categorías. Es notoria la supremacía de los ingresos destinados a inversión regional y, dentro de ella, se observa la tendencia de crecimiento experimentado por las Provisiones, principalmente porque a partir de 2005 este fondo comenzó a recibir recursos que antes eran parte de la extinta Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR).

**Gráfico 15:** Ingresos GORE (Ley de Presupuestos): Proporción de las categorías de los ingresos (1994 – 2010)



\* No se dispuso de la información para esta categoría en el año 2006.

**Fuente:** Elaboración propia en base a presupuestos nacionales.

Los ingresos para Gastos de Funcionamiento se nutren casi en su totalidad de aportes fiscales directos (subtítulo 09 en el presupuesto) y muy de lejos lo siguen las categorías 'Otros Ingresos Corrientes' (principalmente por concepto de reembolsos de seguros médicos) y 'Venta de Activos no Financieros' (como



vehículos), subtítulos 08 y 10, respectivamente. En el caso de los ingresos destinados a la inversión regional, se distingue el FNDR Distribuido, las Provisiones y los 'Ingresos Propios y destinados por Ley'. El FNDR es la principal herramienta de inversión pública de decisión regional en el país. La LOCGAR lo define como "un programa de inversiones públicas, con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo" (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009a, p. 41). La normativa fijó que los recursos del FNDR corresponden a una proporción del total de la inversión pública que establezca el Presupuesto Nacional de cada año según ciertos criterios que han sufrido cambios hasta 2005, con las modificaciones que incorporó la Ley 20.035. Así, el 90% del FNDR se distribuye teniendo en cuenta (1) con al menos el 50% de ponderación, la población en condiciones de pobreza e indigencia; y (2) el porcentaje restante según uno o más indicadores que den cuenta de las características territoriales de la región, refiriéndose principalmente a las condiciones de acceso de la población a los servicios y los diferenciales de costos en obras de pavimentación y construcción (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009a). A este se le conoce como el 'FNDR Distribuido' o del 90%. El 10% restante se distribuye en función a otros dos criterios: (1) la mitad como un estímulo a la eficiencia regional, medida por mejoras en educación y salud; y (2) la otra mitad destinada a gastos de emergencia (lo que no se utilice de esto, se distribuye según los criterios del FNDR Distribuido). El artículo 78 de la LOCGAR establece que los CORE decidirán la inversión de todos los recursos relacionados a este FNDR, por lo que el nivel regional dispone de una amplia autonomía para el uso de ellos. El FNDR Distribuido se incorpora a los ingresos de los GORE íntegramente mediante transferencias de aporte fiscal (subtítulo 09).

Por otro lado están las Provisiones, estrechamente ligadas al FNDR al grado que en el discurso político cuando se habla de éste se hace referencia a la sumatoria entre ellas y el FNDR Distribuido, pese a que existen diferencias sustanciales entre ambos. Las Provisiones (que también en adelante se podrá llamar FNDR Provisiones) son recursos sectoriales definidos y priorizados previamente por sus respectivas carteras, que se traspasan a los GORE. A diferencia del FNDR Distribuido el ámbito de decisión de los CORE se limita a escoger los proyectos concretos en los que se invertirán dentro de las propuestas que hayan recibido de cada ministerio. La razón por la cual se les suele agrupar, es que también bajo el título Provisiones se les transfiere a los GORE el FNDR del 10%, fondos sobre los cuales los CORE sí tienen completa autonomía a la hora de la decisión de inversión.

Los ingresos de Provisiones se realizan bajo la clasificación económica 'Transferencias para Gastos de Capital' (subtítulo 13), y están consideradas como parte del gasto de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), contenidas en el Capítulo 05, Partida 05, Subtítulo 33, ítem 03.

Desde el año 2005 se incorporó 'Ingresos Propios y Destinados por Ley' como una nueva categoría presupuestaria para los GORE. Esto es más bien una re-clasificación presupuestaria, no se trata necesariamente de recursos nuevos ya que parte importante de ellos eran preexistentes que engrosaban al FNDR. Los ingresos propios se refieren únicamente a una mínima porción de esta categoría para el periodo de estudio de esta investigación, que ya es exigua con respecto a los ingresos regionales totales, y que principalmente responde a rentas de propiedad y, en menor medida, a otros ingresos corrientes. La mayor composición de la categoría se debe a ingresos provenientes de transferencias de capital destinadas por ley desde el gobierno central, entre las que se incluyen patentes mineras<sup>88</sup>, geotérmicas<sup>89</sup>, recursos provenientes de las leyes de Casinos de Juegos<sup>90</sup> y Bienes Nacionales<sup>91</sup>, entre otros. Si bien estos recursos no son distribuidos como el FNDR del 90%, sino según las disposiciones de cada normativa, también son de absoluta autonomía regional sobre la decisión de inversión.

Por último, desde 2008 el GORE de la Región de Magallanes recibe transferencias destinadas a inversión a través del Fondo de Desarrollo de la Región de Magallanes

---

<sup>88</sup> El mismo monto que las concesionarias mineras deben pagar al Estado a modo de amparo mediante una patente anual (que equivale al 10% de una Unidad Tributaria Mensual, UTM, por cada hectárea completa en casos de explotación, y a 2% de UTM en casos de exploración; considerando la UTM y tipo de cambio a diciembre de 2010, equivaldrían a la mínima suma de €6 y €1,2 por hectárea, respectivamente), también deben hacerlo para los gobiernos subnacionales donde estén constituidas. Éstos reciben dicha suma mediante transferencia desde el gobierno central en partes iguales: 50% a los GORE y 50% a las municipalidades. Esta modificación fue incluida en una reforma de 2005 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1992b; Ministerio de Minería, s/f).

<sup>89</sup> Así como en las concesiones mineras, las de energía geotérmica también deben pagar al Estado una patente del 10% de UTM por cada hectárea completa incluida en la concesión. Y ese mismo monto también debe ir destinado a los gobiernos subnacionales, aunque con una distribución distinta: 70% a los GORE y 30% a las municipalidades. Éste impuesto entró en vigencia en el año 2000 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2000).

<sup>90</sup> Desde 2005, a los casinos de juego se les impone un impuesto especial que equivale al 20% de sus ingresos brutos, cuyos montos son destinados en partes iguales al GORE y municipalidad donde se emplazan (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005b).

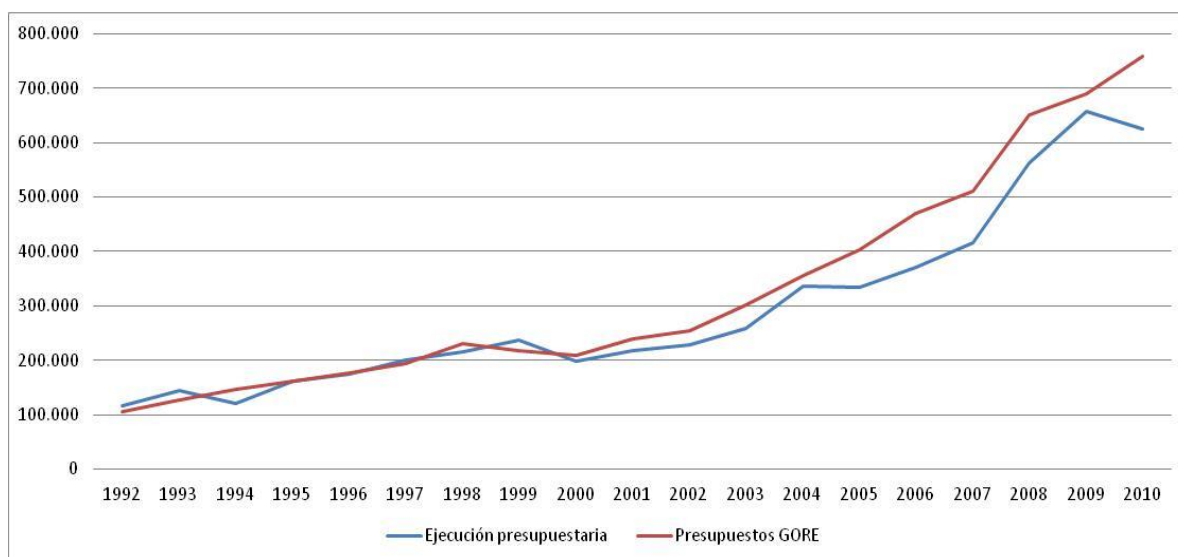
<sup>91</sup> Transferencias hacia GORE relativas a usufructos de bienes públicos emplazados en sus territorios (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1977).

y la Antártica Chilena (FONDEMA). Si bien FONDEMA existe desde 1993 y sus recursos eran administrados por los GORE, la asignación presupuestaria no correspondía a éstos, sino a un Comité Regional de Fomento a la Producción de Magallanes y la Antártica Chilena. Sólo tras una reforma en 2007 el FONDEMA pasó a ser parte del presupuesto de los GORE. Este fondo destina hasta un máximo del 5% de los recursos generados por la industria del gas y petróleo de la región, y establece que el 25% de ellos deben ser invertidos en las provincias de Tierra del Fuego y Última Esperanza (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2007c).

Ahora bien, hasta acá se ha expuesto lo contemplado por la Ley de Presupuestos, pero al contrastar esta información con la ejecución presupuestaria (es decir, la información recabada por la Contraloría General de la República sobre los montos devengados, para ingresos y gastos, de los respectivos capítulos, partidas y programas presupuestarios), existen notorias diferencias, tal como se puede apreciar en el Gráfico 16. Se observa que hasta el año 2000 los ingresos presupuestados y los efectivamente ejecutados eran relativamente similares, pero de ahí en más se fueron diferenciando de manera sostenida, con los primeros siempre presentando cifras más abultadas e incluso llegando a diferencias de sobre el 17% en 2005, 2007 y 2010, con un máximo sobre el 21% en 2006. Por lo mismo, en adelante se considerarán como ingresos de los GORE la información de la ejecución presupuestaria de Contraloría y no lo expresado en la Ley de Presupuestos de cada año.

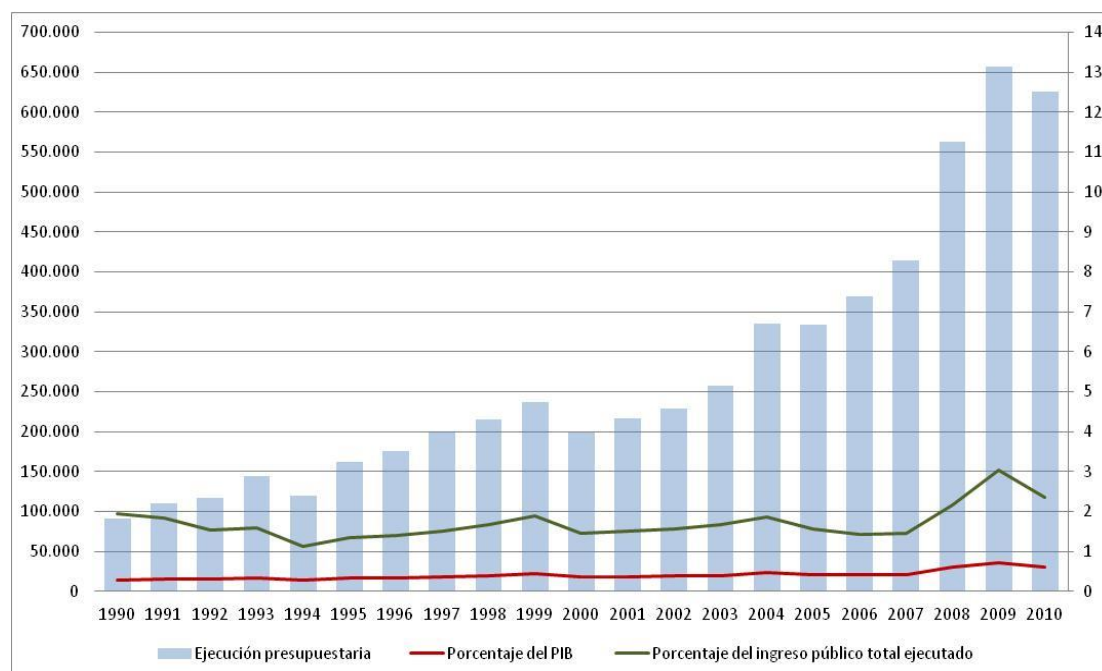
Las barras del Gráfico 17 muestran de manera clara el exponencial crecimiento que han experimentado los ingresos regionales en moneda nacional del año 2010 (cerca de un 700% en 20 años). Ha sido una tendencia sostenida y en el que se pueden destacar tres hitos importantes: el primero es en 1993, luego de la reciente LOCGAR que dio vida a los GORE e introdujo cambios al FNDR. El segundo a partir de 2005, cuando se inyectaron recursos al ítem FNDR Provisiones que antes pertenecían a gasto sectorial a través de la extinta ISAR. Por último, un tercer punto de inflexión se observa a partir de 2008, alza que en parte se explica por ser el primer año en que las nuevas regiones de Arica y Parinacota, y Los Ríos. Si bien presupuestariamente recibieron ingresos desde 2007, en aquella oportunidad casi únicamente fueron para gastos de funcionamiento, mientras que al año siguiente se les comenzó a transferir recursos más abultados destinados a la inversión regional.

**Gráfico 16:** Diferencia entre presupuestos versus ejecución presupuestaria de los GORE (1992 – 2010), en millones de pesos del año 2010.



**Fuente:** Elaboración propia en base a la Ley de Presupuestos del Sector Público (Ministerio de Hacienda) y los Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República).

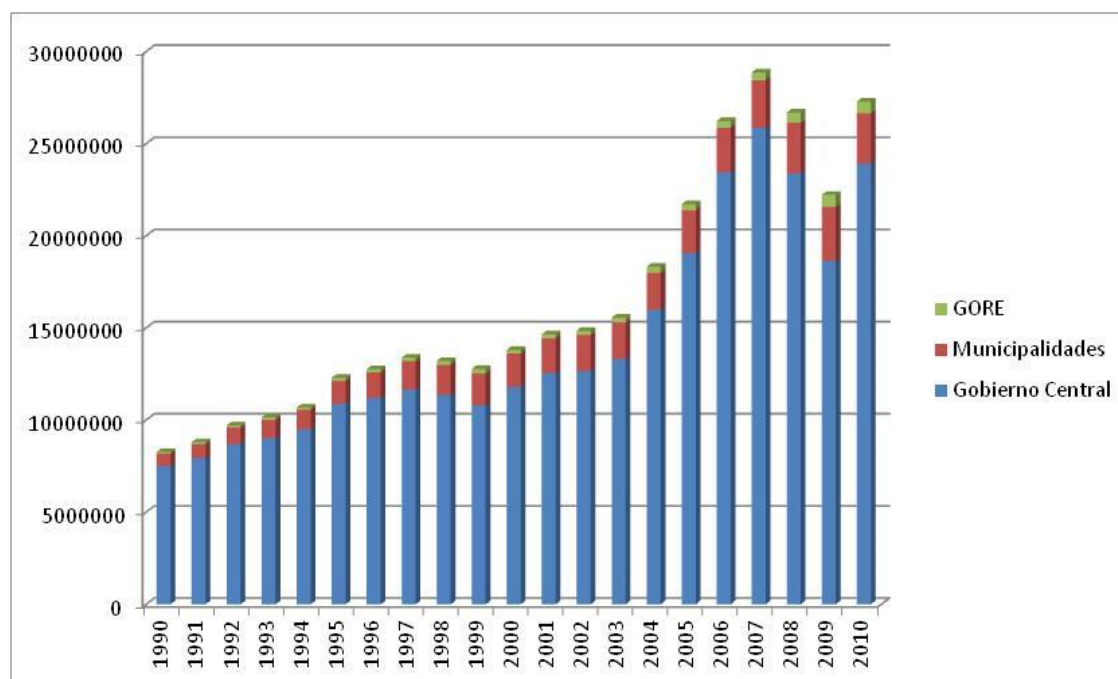
**Gráfico 17:** Proporción de Ingresos GORE respecto a Ejecución Presupuestaria del Sector Público y PIB (en millones de pesos del año 2010).



**Fuente:** Elaboración propia en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República).

Es efectivo que estos tres hitos significaron una inyección de recursos a nivel regional en términos agregados, pero el crecimiento monetario de casi 700% en este periodo no se debe a una voluntad política de avanzar en descentralización fiscal. Al menos no con ese nivel de profundidad. Lo que explica tal situación ha sido la realidad macroeconómica del país y presupuestaria del gobierno general, que ha experimentado Chile entre 1990 y 2010. De hecho la relación del ingreso de los GORE con respecto al PIB nacional (línea roja) ha ido del 0,24% al 0,60%, con un máximo del 0,71% en el año 2009; mientras que con respecto al total de los ingresos ejecutados del sector público (línea verde), sólo superó el 2% a partir de 2008, con notoria alza en 2009 (llegó al 3,04%) que se debe principalmente por el esfuerzo del gobierno central en mantener 'altos' los ingresos de los GORE en un año en que los ingresos totales del sector público fueron hacia la baja, tal como se puede apreciar en el Gráfico 18. Así, el crecimiento de los ingresos de los GORE en el periodo 1990 y 2010 con respecto al PIB ha sido poco más del doble, mientras que con respecto al presupuesto ha sido sólo del 20,1%.

**Gráfico 18:** Ingresos por nivel de gobierno (en millones de pesos del año 2010).

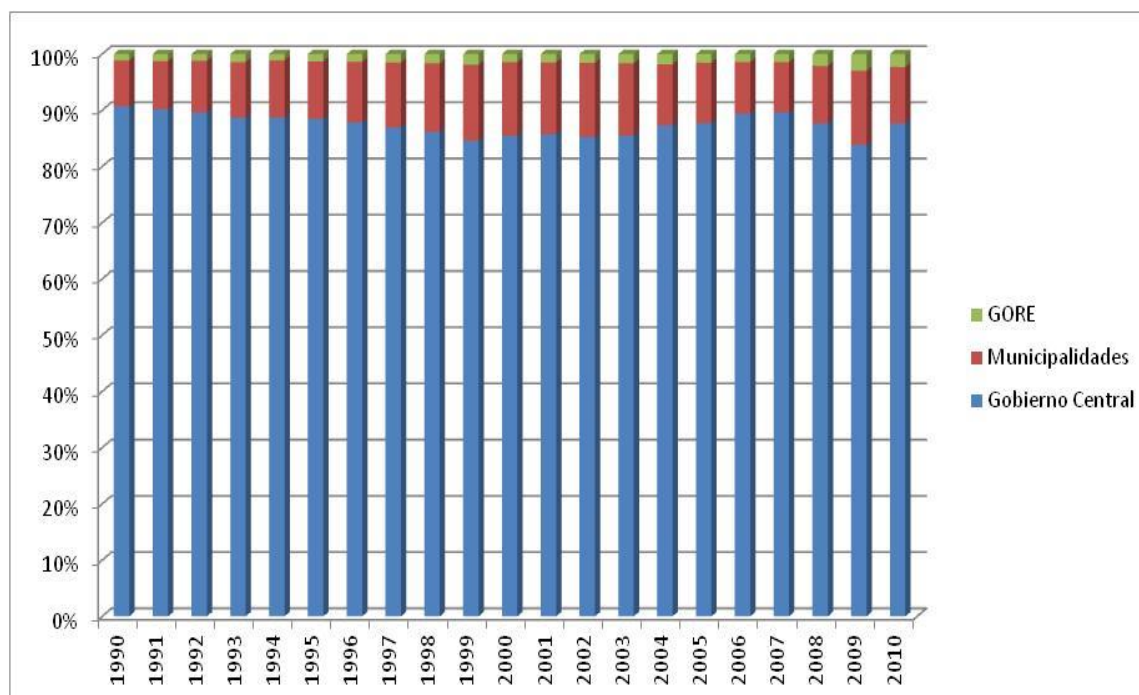


**Fuente:** Elaboración propia en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República).

En el Gráfico 18 se observa el crecimiento de los ingresos totales del sector público, donde queda de manifiesto que es el gobierno central el que se lleva la mayor porción de los nuevos recursos, seguido muy a los lejos de las municipalidades y

más aún de los GORE. La participación en los ingresos de los gobiernos subnacionales ha mostrado un crecimiento, aunque extremadamente limitado, como se aprecia en el Gráfico 19. El gobierno central siempre se ha mantenido por lejos como el mayor captador de ellos: en 1990 recaudó el 90,6% y en 2010 el 87,6%. Si bien se observa que hacia fines de la década de los 90 pareció consolidarse una paulatina y tímida disminución de su participación, después de dos años del nuevo milenio la tendencia parece revertirse. La notoria excepción en 2009 (83,8%, la participación más baja experimentada por el gobierno central en los ingresos públicos) responde al esfuerzo del Ejecutivo por mantener al alza, monetariamente hablando, los ingresos subnacionales en un año en que los recursos totales del sector público fueron bajos.

**Gráfico 19:** Participación de ingresos según nivel de gobierno.



**Fuente:** Elaboración propia en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República).

En términos generales, las municipalidades han sido las principales beneficiadas de la timorata descentralización fiscal por la vía de los ingresos, principalmente porque entre los años 1998 y 2003 alcanzaron una participación superior al 12%, aunque si se consideran sólo los años 1990 y 2010, ésta no ha mostrado una evolución importante (8,2% y 10%, respectivamente). Por último, los GORE miran de lejos

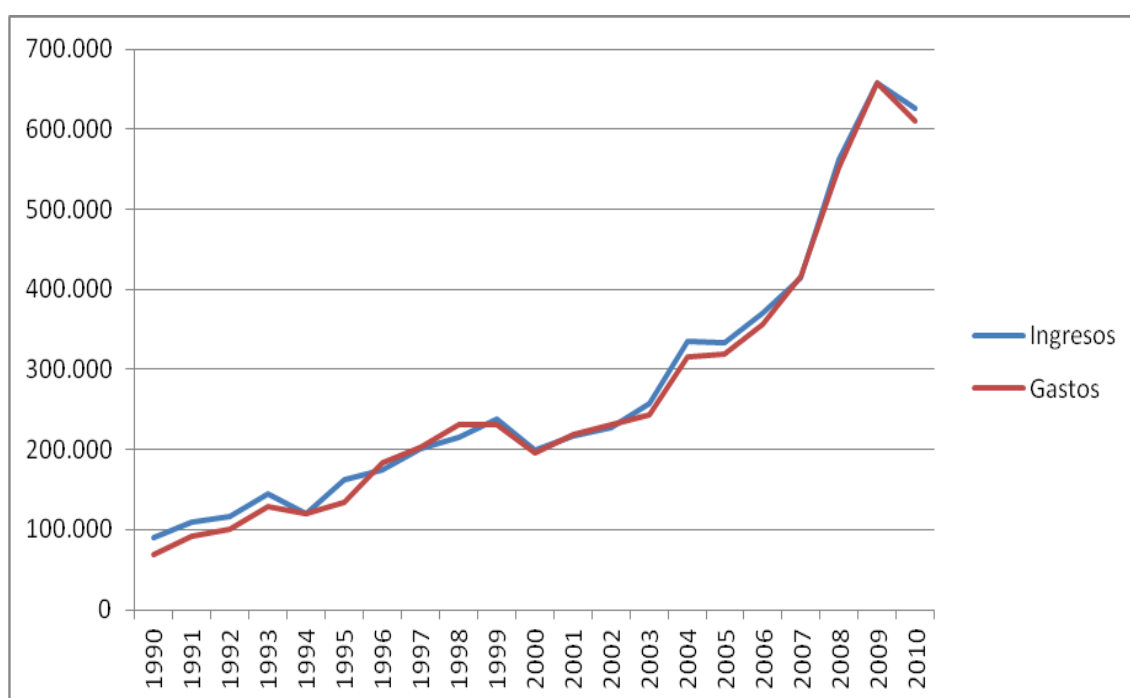
esta realidad, pese a que han doblado su participación en la captación de ingresos (de 1,09% en 1990 a 2,29% en 2010).

En otras palabras, en 20 años no hubo variaciones de importancia. Si bien a nivel regional ha existido un notorio incremento de los ingresos en términos monetarios, al compararlos con los otros niveles de gobierno no se observa una decidida visión política por avanzar en descentralización fiscal por esta vía. Y en el nivel local se observa no sólo una desaceleración del proceso, sino que incluso una leve re-centralización de éste.

#### 4. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE GASTO REGIONAL

Al igual que los ingresos, los gastos de los GORE están expresados en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año, en el capítulo 05, partida 61. Al analizar la ejecución presupuestaria, se observa que los gastos han ido a la par de los ingresos (ver Gráfico 20). Pese a que en puntuales ocasiones el gasto ha sido superior, la generalidad es que los GORE han gastado menos de lo que han ingresado (ver Gráfico 21). De hecho, al restar ingresos y gastos en el periodo 1990 – 2010, se observa que el total del sistema ha dado un saldo a favor de casi 161 mil millones de pesos, lo que habla de una estricta responsabilidad fiscal de los GORE.

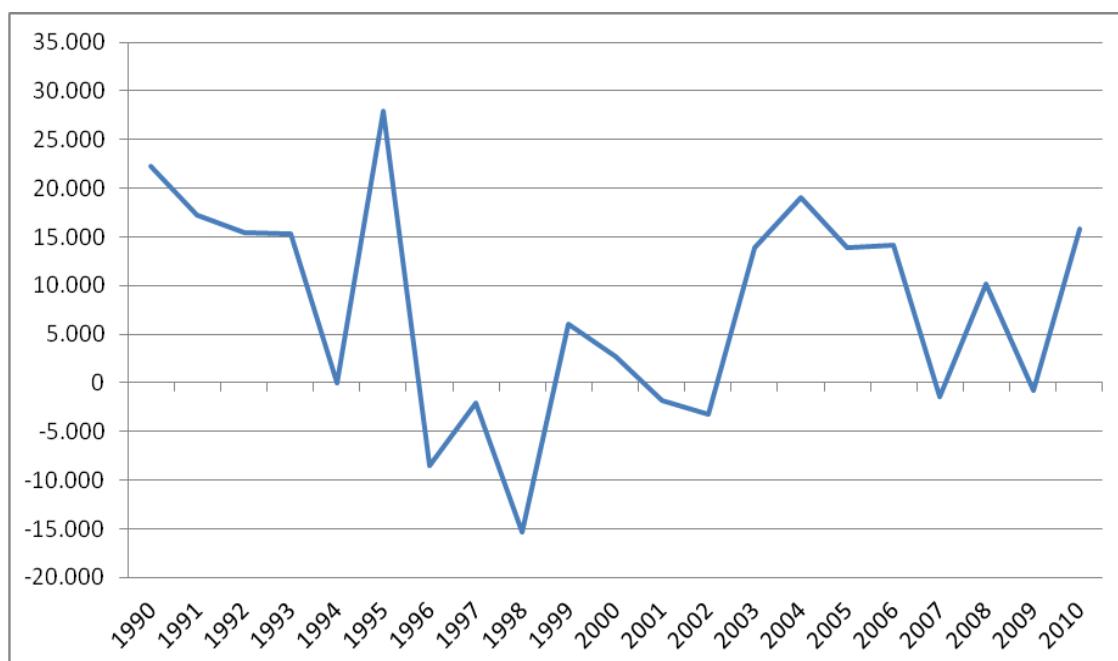
**Gráfico 20:** Comparativa de ingresos y gastos GORE (en millones de pesos del año 2010).



**Fuente:** Elaboración propia en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República).

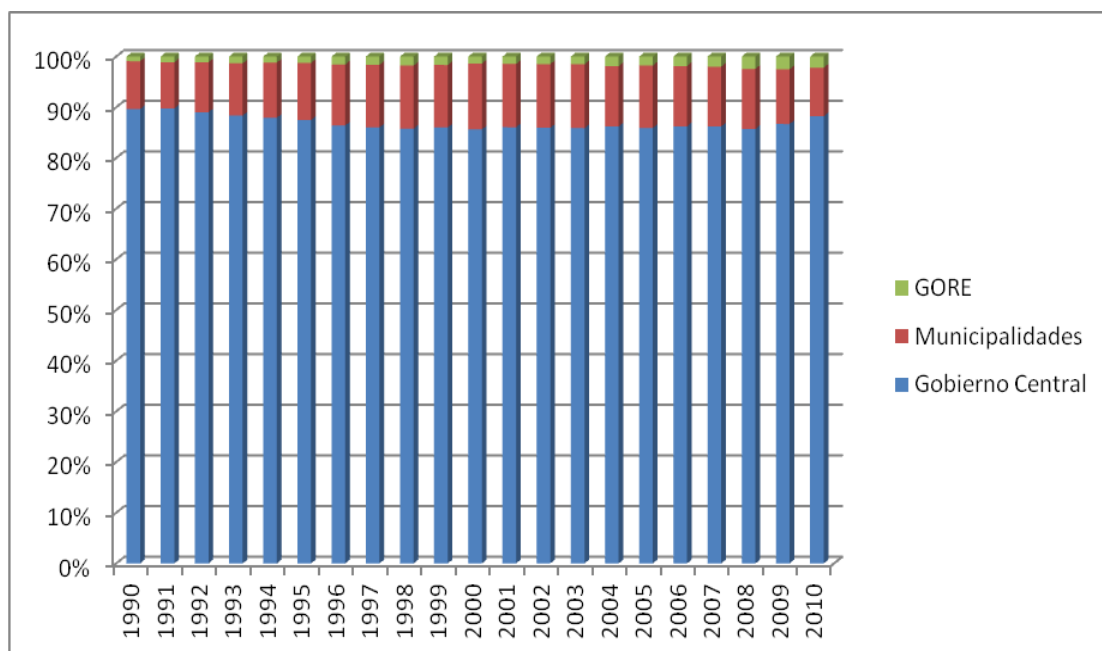


**Gráfico 21:** Diferencial de ingresos y gastos GORE (en millones de pesos del año 2010).



**Fuente:** Elaboración propia en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República).

**Gráfico 22:** Participación de gastos según nivel de gobierno.



**Fuente:** Elaboración propia en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República).

Como es de suponer según lo observado, el gasto asociado a lo que presupuestariamente se le asigna a los GORE también es por lejos el menos importante con respecto a municipalidades y gobierno central. Tal como se aprecia en el Gráfico 22, la participación en el gasto público sólo superó el 2% en 2008. Si bien ha tenido una variación significativa (del 0,91% en 1990 al 2,43% en 2010), sigue siendo muy baja.

#### **4.1 TRANSFERENCIAS DESDE EL GOBIERNO CENTRAL Y LA PROBLEMÁTICA EN LA AUTONOMÍA DEL GASTO**

Como se ha adelantado hay otros recursos destinados a inversión pública territorial que no son parte del presupuesto de los GORE, pero sobre los cuales ellos tienen atribuciones para decidir su futuro. Son transferencias desde el gobierno central para ser invertidas regionalmente, sujetas a distintos grados de condicionalidad impuesto por las carteras que aportan los recursos. Es decir, a diferencia de parte importante del gasto que presupuestariamente le corresponde a los GORE, éstos no tienen plena autonomía para decidir su inversión.

En el periodo 1990 – 2010 han existido distintas transferencias, emanadas de diversos ministerios y que han ido cambiando de clasificación presupuestaria, por lo que no es fácil hacer un seguimiento. Sin embargo, son tres las transferencias de gran notoriedad, que han tendido a agrupar todas las cesiones de recursos desde el gobierno central y que no son parte del presupuesto de los GORE: la extinta Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y los Convenios de Programación (CP).

Los ISAR, creados con la LOCGAR en 1992, consistían en fondos destinados a programas, estudios y proyectos de responsabilidad sectorial pero de inversión regional. Su distribución se realizaba directamente por el ministerio de donde emanaba el fondo en función a criterios propios, que no siempre estaban en línea con los ISAR de otras carteras. Los ministerios que aportaban fondos a través de este instrumento eran el de Obras Públicas (MOP), Vivienda y Urbanismo (MINVU), Salud (MINSAL), del hoy Ministerio de Desarrollo Social (ex Ministerio de Planificación Nacional, MIDEPLAN) a través del Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS), del Interior (específicamente a través del Programa de Mejoramiento de Barrios, PMB) y el hoy Chiledeportes (la ex Dirección General de Deportes). A partir de una lista de proyectos relacionados a ISAR, cada GORE le correspondía hacer una selección para que finalmente se lleven cabo, sin embargo

se ha puesto en duda la verdadera autonomía de elección que poseían las autoridades regionales (Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, 2006).

A partir de 2005 los fondos administrados por el ISAR pasaron a engrosar otras iniciativas de inversión o definitivamente desaparecieron. La más beneficiada fue el FNDR Provisiones, aumentando así la restricción para la utilización de dichos recursos producto que su inversión está vinculada a proyectos en específico (Centro de Estudios Públicos UC, 2011). Los fondos del ISAR MOP, que incluían proyectos de viabilidad, agua potable rural y desde 2001 planeamiento, se incorporaron principalmente a iniciativas de inversión sectorial y FNDR Provisiones. A este último también fueron traspasados principalmente a partir de 2005 los ISAR MINVU, Chiledeportes, MINSAL y PMB. Finalmente, los fondos del FOSIS comenzaron a ser parte de las transferencias IRAL desde el 2000, pasando a su absoluta responsabilidad dos años más tarde.

El IRAL es un instrumento puesto en marcha en 1995 a través del cual el gobierno central transfiere recursos a los GORE para que ellos determinen las comunas y los marcos presupuestarios de aplicación, en línea con las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD). Una vez realizado este proceso, son los concejos municipales los que priorizan y deciden los proyectos específicos de inversión en sus localidades.

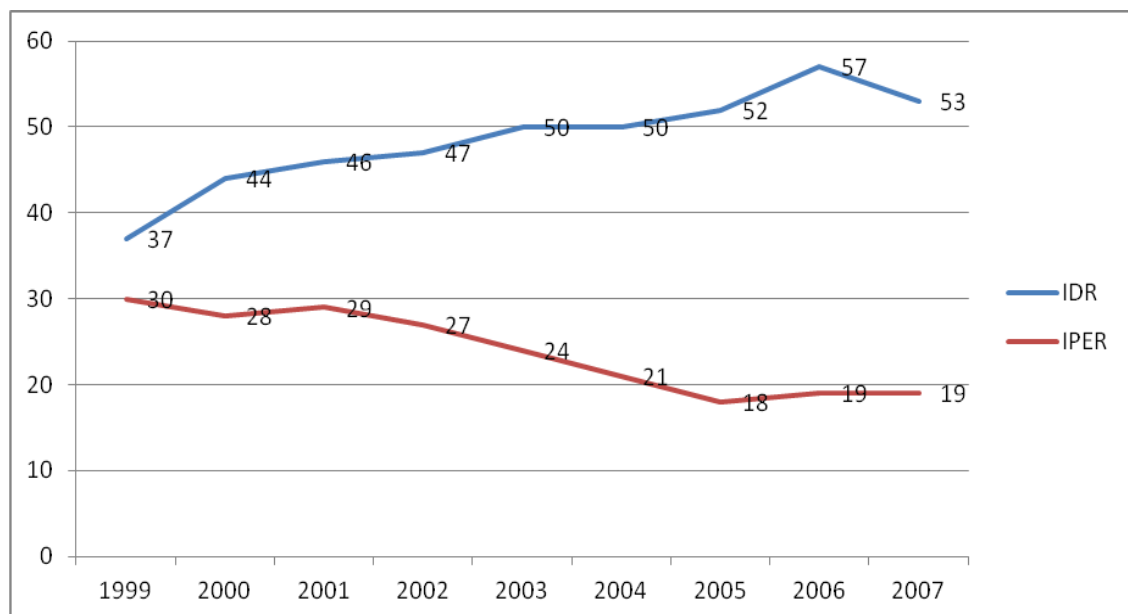
Finalmente los CP, creados en 1996, son acuerdos formales entre uno o más Gobiernos Regionales y uno o más ministerios para definir en forma planificada y coordinada inversiones en el o los territorios en cuestión. Los CP no constituyen fuentes de financiamiento independientes, sino que más bien pretenden orientar recursos sectoriales hacia proyectos mentados por el GORE. Los fondos canalizados a través de los CP provienen del MOP, MINVU y MINSAL, principalmente. Sin embargo estos acuerdos también son blancos de constantes críticas: se les culpa de ser pactados simplemente para cumplir metas gubernamentales, de no contar con los estudios necesarios para determinar los reales costes que implican (generando incumplimientos y postergaciones) y los CORE advierten que responden más a intereses sectoriales que regionales.

En el periodo de estudio han existido dos indicadores que expresan el total de la inversión pública que se realiza a nivel regional y en el cual los GORE tienen algún tipo de decisión a lo largo de su proceso. Es decir, que además de los gastos contemplados en el presupuesto, reúne las transferencias ya descritas además de otros recursos puntuales. Estos son la Inversión de Decisión Regional (IDR),

construido por la SUBDERE; y la Inversión Pública Efectiva Regional (IPER), del Ministerio de Desarrollo Social, ex MIDEPLAN. Ambos reflejan la proporción de la inversión pública que pasa por decisión regional respecto a la del total nacional (y no a la del total del gasto público).

Existen diferencias metodológicas que marcan notables disimilitudes entre las trayectorias de cada índice, pese a que apuntan hacia un objetivo en común. El Gráfico 23 muestra que, según el IDR, la inversión pública de decisión regional ha superado el 50% del total de la inversión pública nacional, mientras que para el IPER ha tendido a la baja, situándose por debajo del 20% desde 2005 en adelante. En las próximas páginas se detallará la construcción metodológica de cada uno y explicará por qué el segundo es más adecuado para expresar el peso relativo que tienen los GORE en la decisión de la inversión pública, pese a que este indicador no nació con el objetivo de medir la descentralización fiscal del gasto.

**Gráfico 23:** Evolución IDR e IPER como participación del total de la inversión pública nacional 1999-2007



**Fuente:** Centro de Estudios Públicos UC (2011, p. 78)

Sin embargo se debe destacar una limitante presente tanto en el IDR como el IPER: la discutible autonomía que tienen los GORE sobre los recursos que le atribuyen, debido a que ambos reúnen gastos de libre disposición (principalmente el FNDR Distribuido y los Ingresos Propios y Destinados por Ley) con los que están

altamente condicionados por el ministerio financista (sobre todo a través de las transferencias FNDR Provisiones, ISAR, IRAL y CP).

La distinción entre los gastos de libre disposición de los GORE, es decir sobre los cuales tienen amplia o completa autonomía para decidir su futuro, de los que están condicionados por el gobierno central, no ha sido un foco prioritario de discusión política en temas de descentralización (sí lo ha sido la demanda por aumentar los recursos regionales a modo general). Pese a que esta distinción frecuentemente se señala en círculos de análisis e investigación, tampoco ha despertado interés especial que se refleje en series históricas que expresen el peso de cada uno. Seguramente parte de la respuesta a ello es la debilidad de los datos disponibles. Sin embargo, las fuentes consultadas permiten realizar una estimación de la proporcionalidad que ha tenido la inversión de libre disposición de los GORE con respecto a los condicionados que pasan por su decisión, tal como se abordará en el punto 4.3.

#### **4.1.A INVERSIÓN DE DECISIÓN REGIONAL (IDR)**

(Cuando asumió Eduardo Frei como Presidente de la República) yo estaba como Subsecretario de Vivienda y me preguntaba que qué debía decir para su primer discurso del 21 de mayo en materias de descentralización.

- "Dupliquemos la inversión pública que se decide en regiones", le dije.
- "Pero eso es mucha plata", respondió.
- "¿Sabe cuánto vale eso, señor Presidente? Cero peso".

Lo que estábamos planteando no es que hayan nuevas inversiones, simplemente planteé que aumentara el nivel de decisión sobre inversiones regionales que ya existían. Y así fue como se anunció los IDR, que se iba a doblar... y se logró.

(Galilea, S., comunicación personal, 10 de octubre de 2012).

Eduardo Frei prometió doblar la Inversión de Decisión Regional (IDR), hasta alcanzar el 42% de la inversión pública nacional (1994); Ricardo Lagos se puso como meta llegar al 50% (2000). Es que obstaculizado el proceso de descentralización regional en sus dimensiones políticas y administrativa, el foco se trasladó al aspecto fiscal, transformando al IDR como la principal vara de medición de la descentralización del país. La consigna pareció ser: a mayor IDR, mayor descentralización, pese a que se limita sólo a la fiscal y únicamente por la vía del gasto.

El IDR nació bajo el gobierno de Frei, con el objetivo de contabilizar el avance de la descentralización en las finanzas públicas. Probablemente su mayor mérito fue justamente ese: el constituirse como la primera herramienta que agrupara consistentemente los recursos de inversión pública que para ser llevados a cabo requieran de la aprobación de cada CORE tras proposición del intendente, sobre el cual además, se hicieran promesas gubernamentales para aumentarlo. Efectivamente se trata de un intento decidido por avanzar en materias de descentralización fiscal por la vía del gasto.

El IDR, medición a cargo de la SUBDERE, gozó de cierta fortaleza política durante los gobiernos de Frei y Lagos (1994 a 2006) y, acotado a lo que realmente hace referencia (descentralización fiscal por la vía del gasto), también se ha mencionado en el ámbito académico como una medición válida en esta vía. Sin embargo, presenta debilidades que nublan su capacidad para identificar el real avance o retroceso del gasto descentralizado.

Lo primero es hacer una aclaración: el IDR toma como marco de referencia el total de la inversión pública y no el total del gasto nacional (en promedio dicha inversión significó el 12,7% del gasto del sector público entre 1990 y 2010)<sup>92</sup>.

Lo segundo es observar los fondos que lo componen. El IDR considera los gastos de los GORE en la Ley de Presupuestos (gastos de funcionamiento e inversión, entre los cuales se encuentra el FNDR Distribuido, FNDR Provisiones y los Ingresos Propios y Destinados por Ley), las transferencias antes descritas (ISAR, IRAL y CP), además del programa de Pavimentos Participativos, y subsidios del MINVU y proyectos específicos del Fondo Nacional del Deporte y del MOP. Sobre los únicos recursos donde los GORE tienen amplia autonomía de decisión es en el FNDR Distribuido, los Ingresos Propios y Destinados por Ley, el 10% restante del FNDR (que se incluye dentro de las Provisiones) y los gastos de funcionamiento. Todo el resto del presupuesto que integra al IDR y pasa por las manos de los GORE, está condicionado. Es más, con respecto a las últimas transferencias específicas mencionadas, existen notorias diferencias respecto al rol que ejercen los GORE, ya que sus procesos y reglamentos internos varían sustancialmente año tras año,

---

<sup>92</sup> El cálculo se hace en base a los montos ejecutados (y no según la Ley de Presupuestos) de lo que el Ministerio de Desarrollo Social cataloga como inversión pública efectiva total (es decir, de nivel nacional) en la Serie Regionalizada de Inversión Pública; y del total del gasto público según la Contraloría General de la República. Según el cálculo, 1990 fue el año en que la inversión pública regional representó la más baja participación con respecto al total del gasto nacional (8,9%). Desde 1992 en adelante superó el 10% y tuvo un máximo de 15,1% en 2009.

observando pérdidas de poder de decisión regional en las inversiones definitivas. Todo esto ha confluído para que el IDR pierda robustez (Centro de Estudios Públicos UC, 2011).

Finalmente, el IDR también presenta grandes desafíos metodológicos. El principal tiene relación con los datos utilizados: toda la información se extraía de Ley de Presupuestos de cada año. Como se observó en el Gráfico 16, el presupuesto para los GORE expresado en ella con respecto a los montos ejecutados presentaron diferencias de sobre el 20% (siempre el presupuesto siendo mayor a la ejecución), situación extrapolable a otras partidas presupuestarias con las que se financian las transferencias del IDR. Esto ya genera una distorsión importante que tiende a elevar la inversión de decisión regional (presupuestada) frente a la que efectivamente se ha realizado. Además, al calcularse por la Ley de Presupuesto no se contemplan modificaciones en el camino que en algunos casos han representado cambios presupuestarios significativos (Centro de Estudios Públicos UC, 2011). Por otro lado la construcción del indicador responde estudios esporádicos y sólo se tiene información hasta el año 2007.

#### **4.1.B INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA REGIONAL (IPER)**

El IPER no nació como un instrumento para medir la descentralización fiscal por la vía del gasto, ni tampoco como alternativa del IDR. Lo creó el entonces MIDEPLAN con el objetivo de cuantificar la inversión pública que se ha hecho en Chile desde una mirada regionalizada. De hecho, IPER hace referencia a toda la inversión pública que se ha realizado a nivel regional, independiente de la fuente de financiamiento. De todos modos, cuando en este trabajo se habla de IPER, se hace referencia sólo la inversión pública en la que los GORE han tenido algún grado de decisión. El IPER establece tres tipos de inversiones según niveles de gobierno: municipal, regional (FNDR a modo genérico; los ISAR, IRAL y CP, detallando los sectores financieristas; excluye los gastos de funcionamiento de los GORE) y central (incluyendo las inversiones del MOP, MINEDUC, MINVU, MINSAL, FOSIS, Chiledeportes, CORFO, Metro y Fondo Social).

Aunque las inversiones correspondientes a los programas de Pavimentos Participativos, subsidios del MINVU y proyectos del Fondo Nacional del Deporte y MOP<sup>93</sup>, todas transferencias integrantes del IDR y en las cuales el rol de los GORE

---

<sup>93</sup> Por ejemplo, los montos del programa de Pavimentos Participativos pasaron a transferirse directamente a las municipalidades en 2005. Así también lo refleja la Serie Regionalizada de Inversión

es casi irrelevante, no son parte del IPER, este indicador tampoco establece claras distinciones respecto a los grados de decisión que ostentan los GORE para cada tipo de fondo que compone la inversión de decisión regional.

Sin embargo, presenta otras fortalezas que lo convierten en una herramienta más adecuada para medir el proceso de descentralización del gasto en términos cuantitativos. La principal es que se basa en montos ejecutados, los que siempre varían de los presupuestados. Además se construye todos los años con criterios comunes, lo que permite realizar comparaciones más sólidas a lo largo del tiempo.

#### **4.2 EL GASTO DE DECISIÓN REGIONAL (GDR)**

En base a lo expuesto, este trabajo apunta hacia un concepto de gasto de los GORE que reúna todas las herramientas financieras sobre las cuales éstos tienen poder de decisión, entendiéndose por ello a las que necesitan obligatoriamente la aprobación de cada CORE para que se lleven a cabo. En adelante, a esto se le nombrará Gasto de Decisión Regional (GDR). Así, son parte del GDR tanto los fondos de inversión como los gastos de funcionamiento, por lo que incluye lo que presupuestariamente le corresponde a los GORE<sup>94</sup> y las transferencias condicionadas que por reglamento o ley necesitan la aprobación de sus CORE para ser ejecutadas.

¿Por qué esta última condición? Porque si ya existen críticas sobre la real autonomía en la decisión de los CORE sobre proyectos y programas pre seleccionados y priorizados por los ministerios financieristas (como son los casos del FNDR Provisiones, CP y el extinto ISAR) aun cuando cuya aprobación es exigida por reglamento, el poder de decisión regional se vuelve más difuso ante la ausencia de dicho requisito. Además, considerando que el GDR hace comparaciones por periodos prolongados, resulta necesario contar con una exigencia reglamentaria o legal explícita como criterio de discriminación, evitando así contabilizar aquellos programas y proyectos que según discreciones puntuales potencialmente puedan pasar por algún tipo de decisión regional.

De esta manera el GDR está compuesto por los recursos detallados en la Tabla 10. Como se desprende de ésta, los datos a utilizar serán sólo montos ejecutados

---

Pública. Cuando los GORE tenían algún tipo de incidencia en ellos, se limitaban a distribuir los recursos asignados por el MINVU para su región, en base a una lista previamente priorizada por el SEREMI de la misma cartera (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1994).

<sup>94</sup> Dentro de éstas, se incluye el FONDEMA para el GORE de Magallanes a partir de 2008.



(devengados), cuyas fuentes provienen de los Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República) y de la Serie de Inversión Regionalizada (Ministerio de Desarrollo Social).

**Tabla 10:** Componentes del Gasto de Decisión Regional

Fondo	Origen	Autonomía de decisión regional	Fuente a utilizar
Gastos de Funcionamiento	Recursos GORE otorgados por la Ley de Presupuestos.	Amplia. Recursos de libre disposición para gastos operacionales y de personal.	Contraloría General de la República (Estados Analíticos de Situación Presupuestaria)*
FNDR Distribuido (90%)		Amplia. Recursos de libre disposición para ser gastados en estudios, programas y proyectos de inversión regional.	
Ingresos Propios y Destinados por Ley			
FNDR 10%	Recursos GORE otorgados por la Ley de Presupuestos. No tienen una clasificación presupuestaria independiente, sino que son transferidos a los GORE dentro del FNDR Provisiones.		
FNDR Provisiones	Recursos GORE otorgados por la Ley de Presupuestos , cuyos orígenes presupuestarios provienen de ministerios	El CORE escoge los proyectos a invertir dentro de un listado previamente confeccionado y priorizado por el ministerio financiero.	
ISAR	Gobierno central (ministerios)	Mismo método utilizado para el FNDR Provisiones. Dejó de existir a partir de 2005 y la mayoría de sus fondos pasaron éste.	Ministerio de Desarrollo Social (Serie de Inversión Regionalizada)
IRAL		El CORE determina las comunas y marcos presupuestarios, haciendo una priorización en línea con sus ERD, para que las municipalidades escojan los proyectos específicos de inversión en sus localidades.	
CP		El CORE aprueba proyectos que los ministerios le presenten, ya sea de manera individual o colectiva.	

\* En los informes de la Contraloría no se hace distinción entre los fondos destinados a inversión: tipos de FNDR (Distribuido, Provisiones y 10% restante) y los Ingresos Propios y Destinados por Ley.

**Fuente:** Elaboración propia.

EL GDR se asemeja bastante a lo que el Centro de Estudios Públicos UC cataloga como Recursos de Decisión Regional (RDR), indicador creado a partir de las clasificaciones presupuestarias de 2010 y que incluye “todos aquellos instrumentos financieros que requieren la aprobación del Consejo Regional para la asignación específica de financiamiento a iniciativas de inversión, transferencias corrientes y transferencias de capital” (2011, p. 83). Los tipos fondo que reúne son muy similares a los del GDR, aunque presenta algunas diferencias. Pese a que estas no suponen cambios significativos en los montos absolutos, vale la pena mencionarlas.

Con respecto al ISAR, el RDR mantiene esta categoría para tres de sus transferencias:

- Programas PMB, los que en 2003 comenzaron a migrar al FNDR Provisiones. A partir de 2005 el traspaso presupuestario fue completo. El GDR contempla a este programa, desde el año indicado, como FNDR Provisiones.
- Programas de Agua Potable Rural, que al igual que los PMB, desde 2002 comenzaron a migrar hacia el FNDR Provisiones hasta contemplar su traspaso presupuestario por completo en 2005. Tras el fin de los ISAR, éste fue el único programa del MOP que pasó al FNDR Provisiones, ya que el resto se convirtió en inversión sectorial.
- Fondo Nacional del Deporte: Es un fondo de concurso público al cual personas naturales y jurídicas pueden postular; está constituido por una cuota nacional y 15 regionales (una para cada región); y los responsables de su administración son el Director Nacional y los directores regionales de Chiledeportes, respectivamente. Los criterios de selección están a cargo de este órgano. Una vez finalizado el concurso y dentro de los plazos estipulados por ley, cada director regional debe realizar un listado priorizado de los proyectos que aplican para su región y seleccionarlos previa consulta –y no necesariamente aprobación- del CORE (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2001).

Por otro lado, también hay diferencias con respecto a los IRAL, ya que el RDR comprende:

- Fondos de fomento y desarrollo cultural, contemplados en el Presupuesto del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes para el año 2010 (Partida 09, Capítulo 16, Programa 01, Subtítulo 24, ítem 03 087) (2011, p. 94). Sin embargo, al observar la glosa respectiva en la Ley de Presupuestos (número 10), estos corresponden a recursos destinados a financiar actividades artísticas y culturales escogidas por el mismo Consejo. Dichas actividades pueden ser desarrolladas por personas naturales o jurídicas. Una pequeña parte de este fondo (casi el 6% en 2010) 'puede' destinarse a las regiones, aunque su determinación (distribución, criterios de selección, características y plazos) es responsabilidad del Consejo y sólo se informa a los GORE sobre los montos destinados a sus territorios (Dirección de Presupuestos, 2009, p. 305). Al no requerir expresamente la aprobación o selección del CORE respectivo, se considera que este fondo no es parte del GDR.

- El PMB. Desde 2005 estos recursos dejaron al IRAL para convertirse en transferencias de capital que directamente reciben las municipalidades. Los GORE ya no tienen decisión en esta materia, por lo que también este fondo es excluido del GDR.

La Tabla 11 compara las distintas herramientas que miden los recursos públicos que requieren de decisión regional para ser ejecutados. A modo general se observa que el GDR se basa a ejecuciones presupuestarias, al igual que el IPER; que incluye gastos de funcionamiento, tal como el IDR y RDR; y que entiende que las transacciones ISAR e IRAL se contabilizan según el IPER.

**Tabla 11:** Comparación de herramientas de inversión con decisión regional

	Gasto de Decisión Regional (GDR)	Recursos de Decisión Regional (RDR)	Índice de Decisión Regional (IDR)	Inversión Pública Efectiva Regional (IPER)
<b>Institución que lo desarrolla</b>		Centro de Estudios Públicos UC	SUBDERE	Ministerio de Desarrollo Social
<b>Fuentes utilizadas</b>	Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República); Serie de Inversión Regionalizada (Ministerio de Desarrollo Social) y estudios SUBDERE.	Ley de Presupuestos y estudios SUBDERE	Ley de Presupuestos y estudios propios SUBDERE	Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República) y estudios propios Ministerio de Desarrollo Social
<b>Componentes del fondo</b>	Gastos de Funcionamiento GORE	Gastos de Funcionamiento GORE	Gastos de Funcionamiento GORE	FNDR Distribuido (90%)
	FNDR Distribuido (90%)	FNDR Distribuido (90%)	FNDR Distribuido (90%)	FNDR Provisiones
	FNDR Provisiones	FNDR Provisiones	FNDR Provisiones	Ingresos Propios y Destinados por Ley
	Ingresos Propios y Destinados por Ley	Ingresos Propios y Destinados por Ley	Ingresos Propios y Destinados por Ley	ISAR (sólo hasta 2005)
	ISAR (sólo hasta 2005)	ISAR (PMB, Agua Potable y Fondo Nacional del Deporte)	ISAR	IRAL (desde 2005 sólo FOSIS)
	IRAL (desde 2005 sólo FOSIS)	IRAL (FOSIS, PMB y Fondos de Desarrollo Cultural)	IRAL	CP
	CP	CP	CP	
			Pavimentos Participativos	
			Subsidios MINVU	
			Proyectos MOP	
			Fondo Nacional del Deporte	

**Fuente:** Elaboración propia.

Ahora bien, para entender el GDR como un índice se utilizarán dos mediciones:

- El GDR sobre el total de la Inversión Pública Efectiva tanto a nivel nacional como regional (según los datos del Ministerio de Desarrollo Social), toda vez que casi la totalidad de los recursos que manejan los GORE son para inversión regional (los gastos de funcionamiento reflejan una mínima parte del GDR). El índice del GDR sobre la inversión pública regionalizada, expresada en porcentaje, se considera en esta investigación como la principal vara de medición para determinar en términos comparados las regiones que tienen un mayor o menor grado de descentralización fiscal por la vía del gasto.
- El GDR sobre el gasto público ejecutado del gobierno general (según la Contraloría General de la República). Como se comentó a inicios de este capítulo, medir los gastos (e ingresos) de los gobiernos subnacionales sobre el general es uno de los principales indicadores del nivel de descentralización de un país. Este índice se calculará sólo para la sumatoria total de regiones y no para cada una de ellas de manera individual, debido a la imposibilidad de regionalizar el gasto público general y a la mínima participación que los GORE ejercen de manera individual sobre éste.

#### **4.3 TIPOS DE GDR: GASTO DE LIBRE DISPOSICIÓN (GLD) Y GASTO DE DISPOSICIÓN CONDICIONADA (GDC)**

Distinguir entre gastos de libre disposición y los que están sujetos a condicionamientos externos no es un detalle menor, toda vez que la reorientación de presupuestos para profundizar la descentralización fiscal es una prueba insuficiente para comprender el grado de autonomía que cuentan los órganos receptores para ejecutarlos (CEPAL, 1993). Más aún, como se dijo en el capítulo anterior, dentro de un contexto donde los GORE ven disminuida sus funciones ante un aparato estatal que, a través de su estructura desconcentrada (SEREMI, servicios públicos y SUBDERE, principalmente) inevitablemente termina apoyando estudios, programas y proyectos de responsabilidad regional ante las carencias técnicas, humanas y presupuestarias de los GORE. Las transferencias, parte importante de estos presupuestos, suelen poner de manifiesto un alto grado de dependencia hacia con el gobierno central (Rufián, 1993).

Para tener una aproximación mayor al real desarrollo del proceso de descentralización, entendiéndolo desde la perspectiva fiscal como el traspaso de

recursos desde el gobierno central para que los periféricos los ejecuten con autonomía, se considera relevante hacer una distinción entre los Gastos de Libre Disposición (GLD) y los Gastos de Disposición Condicionada (GDC).

Sobre los únicos recursos en los que los GORE tienen amplia autonomía de decisión es en el FNDR Distribuido, los Ingresos Propios y Destinados por Ley, el 10% restante del FNDR (que se incluye dentro de las Provisiones)<sup>95</sup> y los gastos de funcionamiento. A estos se les cataloga como GLD, por la amplia autonomía de decisión regional. Por otro lado, a las transferencias FNDR Provisiones, ISAR, IRAL y CP, se les denomina GDC, por la limitación a dicha autonomía. Esta categorización va en línea con una realizada por SUBDERE con su terminología de inversión de administración directa e indirecta, respectivamente (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2008a), aunque existen dos grandes diferencias: el estudio de SUBDERE se basa únicamente en datos de inversión, por lo que no incluye los gastos de funcionamiento; y considera al FNDR Provisiones como recursos de inversión cuya administración es directa, mientras que para la presente investigación correspondería al término opuesto debido a la condicionalidad bajo las cuales los CORE deciden su futuro.

Si bien la Ley de Presupuestos hace la distinción entre todos los fondos que componen el presupuesto de los GORE, esa información no está considerada en la ejecución presupuestaria de la Contraloría General de la República ni en los estudios de ejecuciones presupuestarias del FNDR que realiza la SUBDERE. La información de la Contraloría se guía por la clasificación económica con que se realizan los presupuestos, por lo que se puede diferenciar los gastos de funcionamiento (subtítulos 21, 22, 23, 24 -01 050- 29 -03 al 07- y 34 -07-) de los gastos de inversión real (FNDR Distribuido y Provisiones, además los Ingresos Propios y Destinados por Ley, subtítulos 24 -01 001 003 y 03 001 003-, 29 -05-, 31, 32, 33 y 34); mientras que los estudios de SUBDERE se focalizan en las áreas y tipos de proyectos ejecutados.

No contar con el dato exacto de los tipos de fondo de la inversión real en la ejecución presupuestaria, es la principal debilidad de los indicadores GLD y GDC, ya que no se puede saber con certeza los montos correspondientes al FNDR Distribuido o Provisiones, por ejemplo. Sin embargo, sí se puede realizar un cálculo estimativo cercano a la realidad: aplicando la proporcionalidad con que se han comportado los

---

<sup>95</sup> Dentro de estos recursos de inversión que presupuestariamente corresponde a los GORE, se incluye el FONDEMA para la Región de Magallanes a partir de 2008.

FNDR Provisiones y Distribuido (sumándole a este último el 10% del fondo y los Ingresos Propios y Destinados por Ley) en la Ley de Presupuestos a la ejecución total de la inversión regional de la Contraloría.

Recordar que el 10% restante del FNDR son transferidos a los GORE a través del FNDR Provisiones, pese a que son de libre disposición. Por lo tanto, se calculó ese 10% para agregarlo al GLD y restarlo del FNDR Provisiones (parte del GDC). Por otro lado, estos recursos se distribuyen a los GORE según criterios de eficiencia y para gastos de emergencia (lo que no se utilice de esto último, se distribuye de acuerdo a los mismos criterios del FNDR Distribuido), por lo tanto son gastados a nivel nacional. Sin embargo, de acuerdo a las fuentes utilizadas para esta investigación no es posible discriminar las regiones que efectivamente reciben dichos ingresos, al menos para gran parte del periodo de estudio. En consecuencia este 10% del FNDR será considerado sólo para el GLD que aplica sobre la sumatoria total de regiones y no para las versiones individuales.

Finalmente y al igual que el GDR, el GLD nacional se contrastará con el total de la Inversión Pública Efectiva Total (según los datos del Ministerio de Desarrollo Social) y con el gasto público ejecutado del gobierno general (según la Contraloría General de la República), este último sólo aplicado a la sumatoria total de los GORE y no región por región.

## 5. ANÁLISIS DEL GASTO DE DECISIÓN REGIONAL (GDR)

---

En base a los conceptos y metodologías descritas en las páginas anteriores, esta sección analiza el comportamiento del Gasto de Decisión Regional (GDR) en el periodo 1995 - 2010<sup>96</sup> a nivel nacional, con un análisis dividido en tres partes: (1) el del GDR, en valores absolutos, per cápita y como proporciones del gasto público y de la Inversión Pública Efectiva; (2) el del Gasto de Libre Disposición (GLD), en valores absolutos, per cápita y como proporciones del gasto público y de la Inversión Pública Efectiva; y (3) el de los fondos que componen el GDR y las principales áreas de inversión. Para todas ellas además se hacen comparativas interregionales, a excepción de los GDR y GLD como proporción del gasto público total.

### 5.1 ANÁLISIS NACIONAL DEL GDR

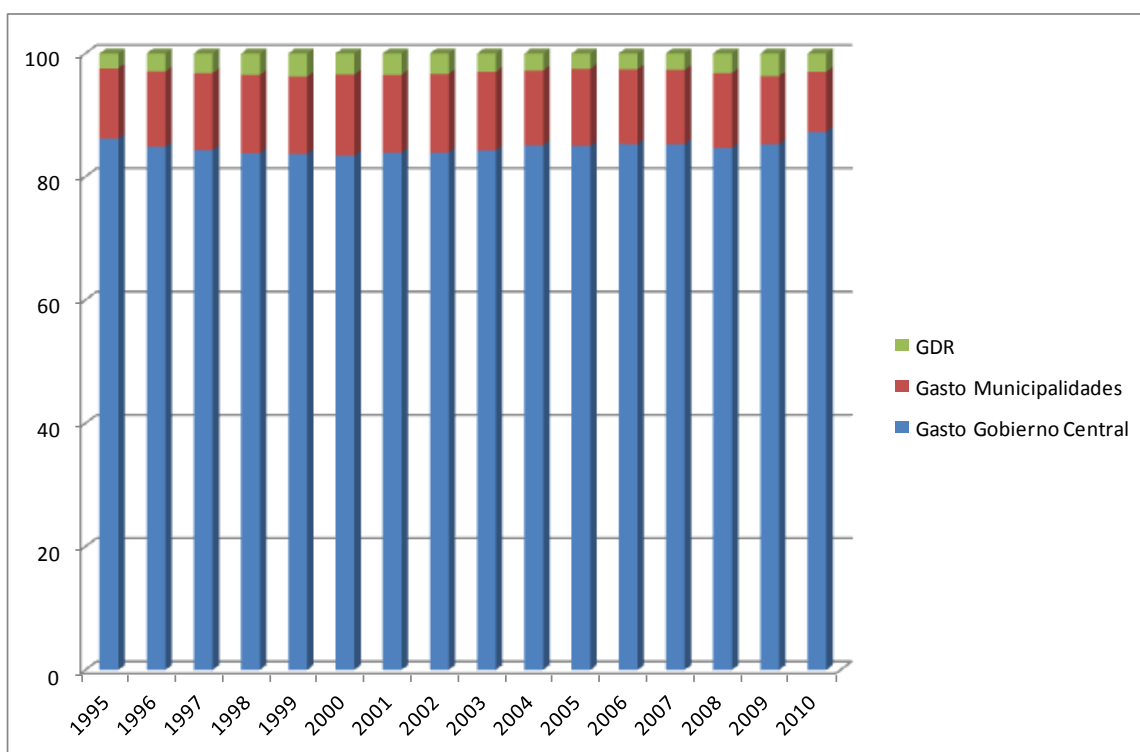
Como se puede observar en el Gráfico 24, el GDR total a nivel nacional representa una mínima parte del total de gastos del sector público. En 1995 era del 2,4% y en 2010 el 2,95%, con un promedio de 3,06% para el periodo de observación. Si bien en 1997 superó el 3%, la tendencia se mantuvo sólo por cinco años y hacia mediados de la nueva década tendió a la baja, con repuntes en 2008 y 2009 (3,18% y 3,66%, respectivamente). Si bien el gasto municipal es considerablemente mayor al de los GORE, tampoco se puede hablar de un recorrido ascendente: en 1995 era de 11,4% y en 2010 rondó entre el 11% y 12%<sup>97</sup>, con un promedio de 12,6% para el periodo de observación. En otras palabras, el mundo municipal también experimentó una leve alza que hacia fines de la década de 2010 se tendió a revertir, llegando a índices similares a los de 1995. Por lo mismo el incipiente esfuerzo en descentralización fiscal hacia inicios del 2000 ha tendido a revertirse en los años posteriores en términos proporcionales con respecto al total del gasto público.

---

<sup>96</sup> Si bien presupuestariamente a los GORE se les asigna recursos como tal a partir de 1993, para dicho año y el siguiente no se contó con los datos de ejecución presupuestaria regionalizada (sí totales nacionales), lo que impide hacer las estimaciones regionales. Por lo tanto se decidió analizar desde 1995 en adelante.

<sup>97</sup> La cifra es 9,77%. Sin embargo no es definitiva ya que la Dirección de Presupuestos advierte que no todas las municipalidades entregaron sus antecedentes para el cierre del estudio de ejecución presupuestaria. A modo de referencia, en 2008 fue de 12,15% y en 2009 de 11,07%.

**Gráfico 24:** Participación del GDR total en el gasto del gobierno general



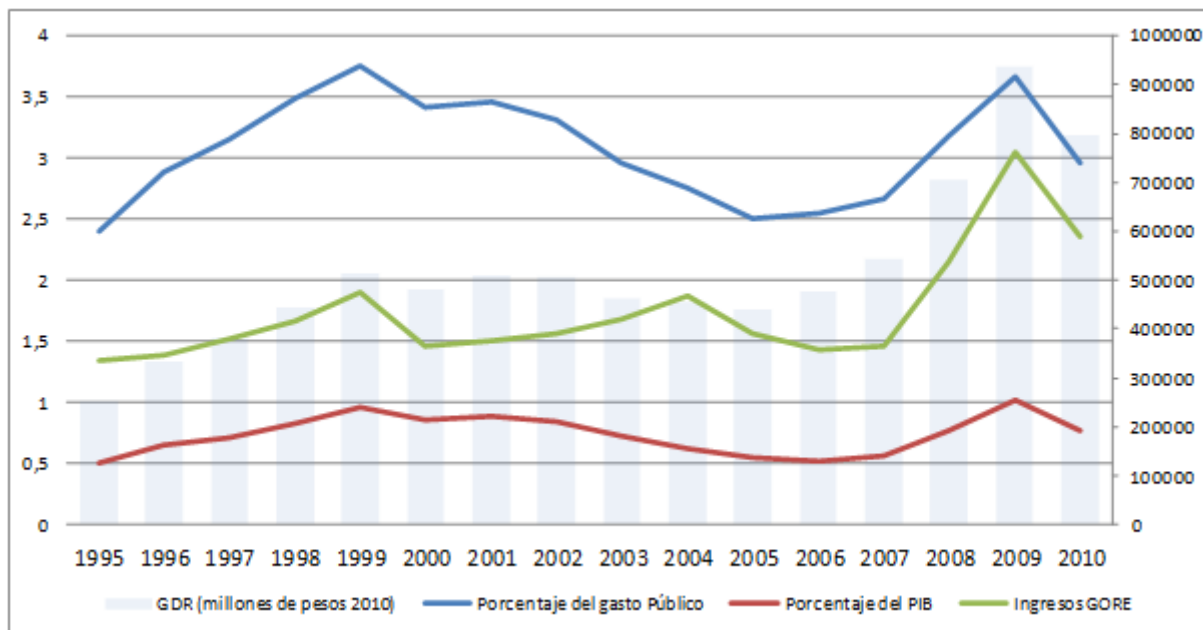
**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República) y a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social).

Las barras del Gráfico 25 muestran el crecimiento del GDR en montos absolutos. Al igual como se analizó en el caso de los ingresos de los GORE páginas atrás, los montos del GDR han crecido considerablemente (más de 3 veces), pero el alza no se debe principalmente a una política pública descentralizadora como tal, sino que más bien responde a un incremento del gasto público a nivel general y a la situación macroeconómica del país.

Lo primero (la participación del GDR respecto al gasto público, destacado con la línea azul) ya se explicó en el gráfico anterior. Sobre lo segundo, al observar la relación del GDR con respecto al PIB (línea roja) se notan cambios poco significativos: en 1995 era de 0,5% y en 2010 fue de 0,76%, con un promedio de 0,73%. En otras palabras, la relación del gasto cuya responsabilidad pasa por los GORE se ha mantenido estable respecto al crecimiento económico del país, con una tímida y poco consistente tendencia al alza.



**Gráfico 25:** GDR en montos absolutos (millones de pesos de 2010) y como proporción del PIB



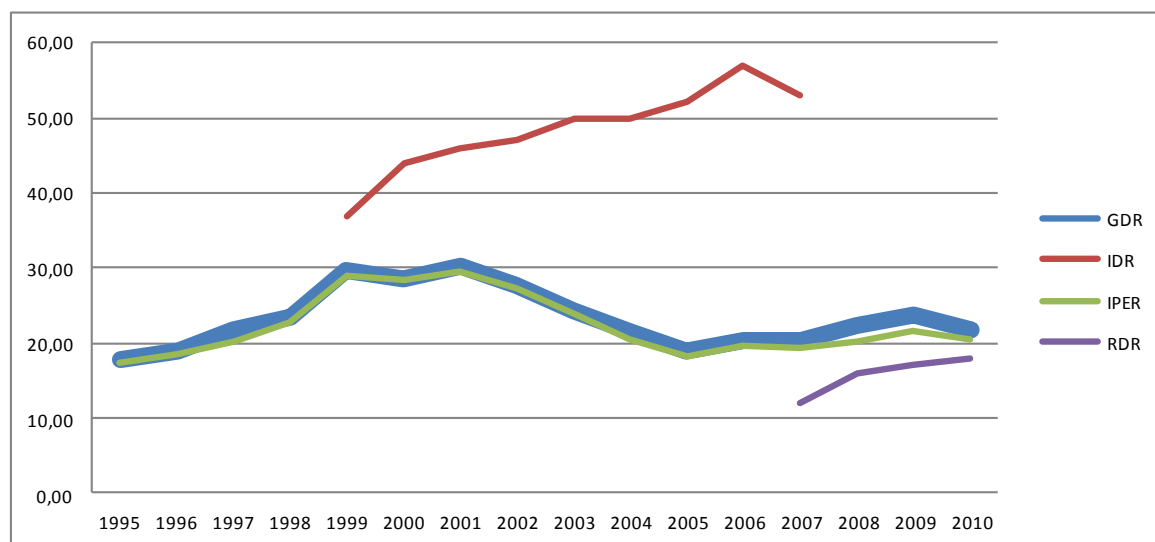
**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República) y a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social).

En el mismo gráfico se observa además otro hecho interesante: que la proporción del GDR con respecto al gasto público (línea azul) y los ingresos de los GORE con respecto al ingreso público (línea verde) han tendido levemente hacia la convergencia. Por supuesto los primeros son más altos que los segundos (debido a las transferencias del gobierno central que componen el GDR), pero no deja de ser llamativo que el crecimiento del GDR ha sido más lento que el de los ingresos, pese a los publicitados anuncios presidenciales de elevar la descentralización fiscal por la vía del gasto (concretamente, el IDR). De hecho, en el periodo 1995 – 2010, el primero registra un alza de sólo el 22,8% mientras que el segundo de 75,7%.

El comportamiento del GDR en relación a la Inversión Pública Efectiva Total (ver Gráfico 26, línea azul) se ha mantenido en torno al 23,16% como promedio. Tuvo un alza significativa en el periodo 1999 - 2002 (con un máximo de 30,31% en 2001), en línea con los anuncios de Frei y Lagos por aumentar los recursos de decisión regional. Sin embargo se trató de un impulso más bien pasajero y los niveles del GDR hacia mediados de la década de 2010 tendieron a la baja. Luego se aprecia un leve repunte que no logró mantener un desarrollo al alza. Así, el GDR

respecto a la inversión pública no varió significativamente de 1995 a 2010: de 17,67% pasó a 21,64%.

**Gráfico 26:** Participación del GDR en la Inversión Pública Efectiva Total y comparativas con IDR, IPER y RDR



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República) y a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social). Los datos de IDR, IPER y RDR fueron extraídos del Estudio Descentralización Regional y Municipal (Centro de Estudios Públicos UC, 2011, pp. 78, 98)

Estas cifras están muy lejos del IDR (línea roja), pese a que aspiran a medir lo mismo. Parte ello se debe a las diferencias metodológicas de origen para la construcción del indicador (como se explicó anteriormente, por ejemplo la utilización de los montos expresados en la Ley de Presupuestos de cada año y no la ejecución presupuestaria). Pero también se debe reconocer que el IDR se constituyó en una promesa política y, probablemente por la premura de cumplir con ella, terminó incluyendo proyectos y programas que para efectos de este trabajo de investigación no corresponden a fondos donde los GORE tienen poder de decisión. Para el GDR, las promesas de que las inversiones que fueran decididas regionalmente llegaran al 42% en 2000 y 50% en 2006 estuvieron lejos de cumplirse, aun considerando de manera amplia la idea de 'decisión regional', como lo hace este indicador.

El desarrollo del GDR es bastante similar al de IPER (línea verde), toda vez que la construcción del indicador se nutre principalmente de la Serie Regionalizada de

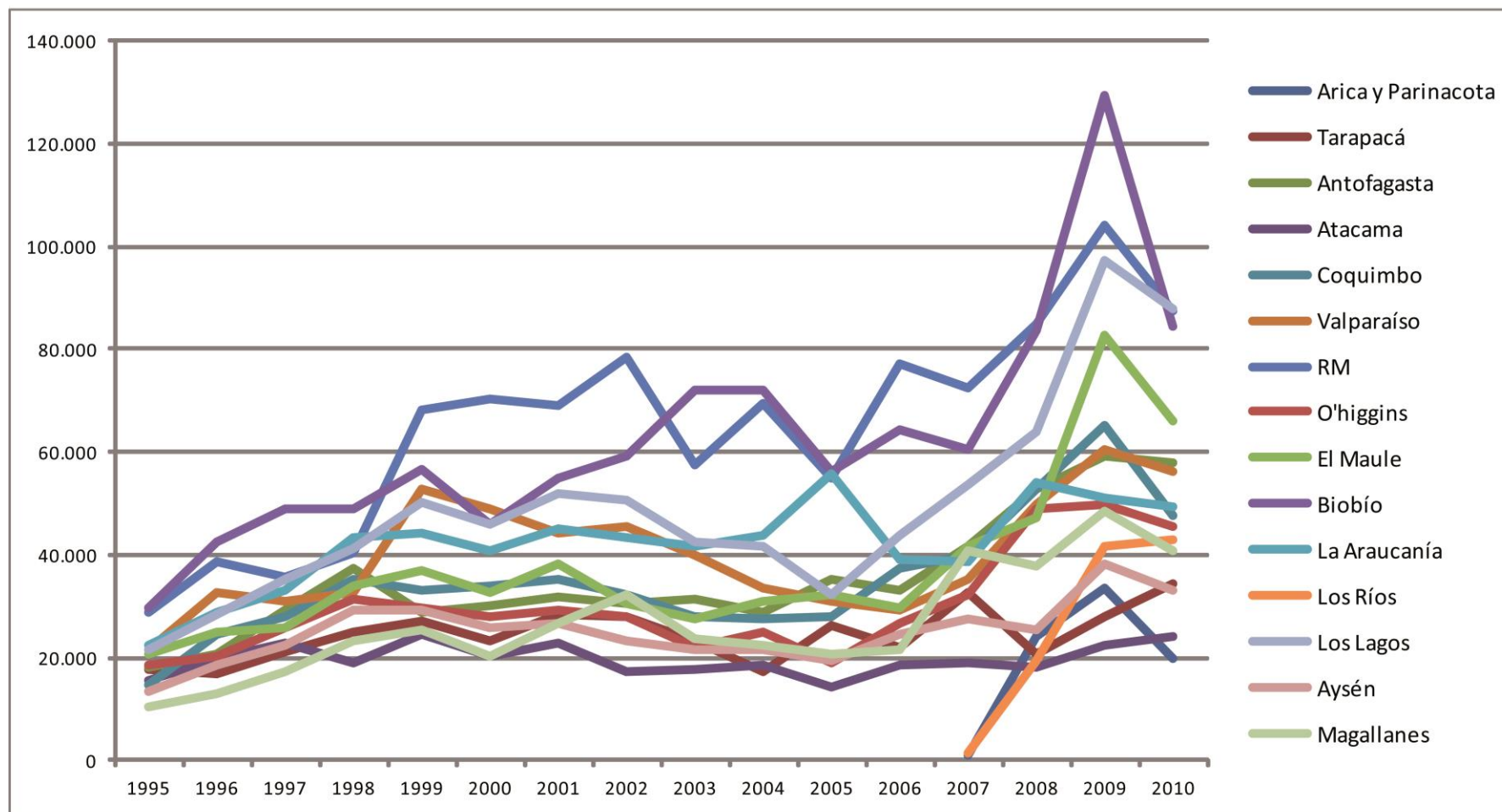
Inversión Pública del Ministerio de Desarrollo Social. El GDR se muestra siempre un poco más elevado debido a que incluye los gastos de funcionamiento de los GORE (a diferencia de IPER) y a que los datos de la inversión regional presupuestaria (FNDR principalmente) provienen de los informes de la Contraloría General de la República. Finalmente, el RDR (línea lila) muestra una tendencia similar al GDR aunque relativamente más baja a este, debido principalmente a que el primero considera un espectro más amplio de políticas y programas que se incluyen en la inversión pública nacional.

Pasando a la distribución regional del GDR, se puede observar una evolución dispar. El Gráfico 27 muestra el GDR regionalizado en moneda absoluta. Se aprecia que en 1995 los GORE tienen un nivel de gastos relativamente homogéneos que van desde los \$10.600 millones (Magallanes) y los \$29.841 millones (Biobío). Sin embargo con el correr de los años se pueden diferenciar tres fenómenos:

- El exponencial crecimiento del GDR en las regiones Metropolitana, Biobío y en menor medida Los Lagos. Las primeras dos se alternan el sitio de la región con GDR monetario más alto. De hecho el alza experimentada por la Región Metropolitana entre 1999 y 2002 explica en gran parte el crecimiento generalizado del GDR nacional para esos años (en otras palabras, en importante medida los años de mayor gasto regional descentralizado se deben, paradójicamente, a un alza en la región de Santiago). Los Lagos, en cambio, muestra un notorio crecimiento justo después de haberse desanexado de la hoy región de Los Ríos.
- Las regiones de Atacama, Tarapacá y Aysén se han mantenido constantemente en el lado opuesto, y de 1995 a 2010 sus GDR en moneda absoluta no han experimentado cambios importantes: de \$15 mil a \$24 mil millones, de \$17 mil a \$34 mil millones y de \$13 mil a \$33 mil millones, respectivamente.
- Un generalizado –y puntual– crecimiento en 2009 que se debe al esfuerzo del Ejecutivo por mantener en alza los presupuestos regionales en un año en que el presupuesto total del sector público fue el menor del periodo observado. Después el GDR parece volver a estándares algo más normales, acorde a las curvas de crecimientos individuales y grupales, aunque aún es prematuro llegar a esa conclusión ya que se requiere observar su desarrollo posterior. Las regiones más ‘beneficiadas’ por esta situación fueron la Metropolitana, Biobío, Los Lagos y El Maule.

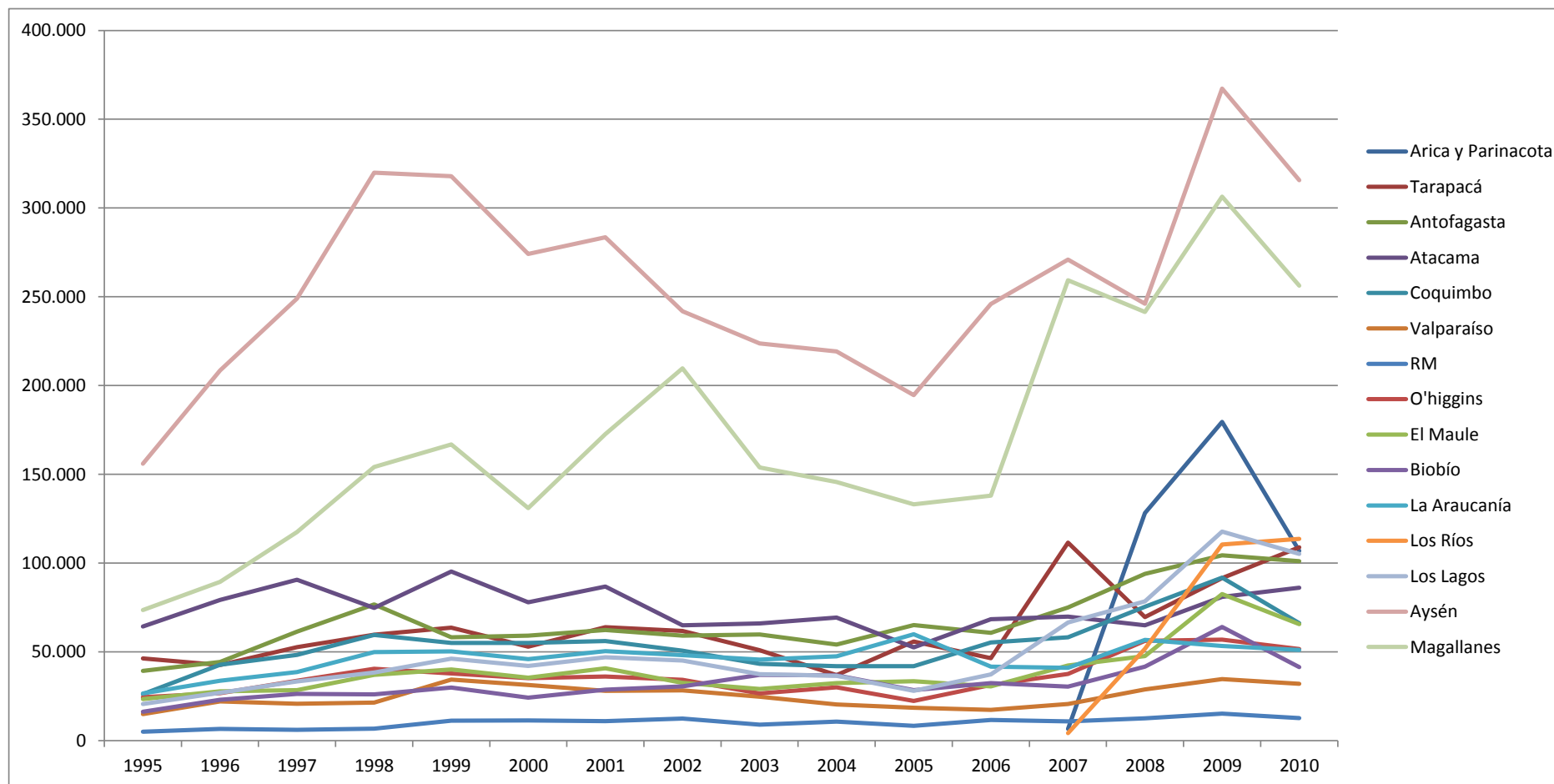
Sin embargo, la situación se invierte cuando se analiza el GDR regionalizado por persona (ver Gráfico 28). Si en términos absolutos la Región de Aysén tenía en promedio para el periodo 1995 – 2010 el tercer GDR más bajo (\$25 mil millones) y Magallanes el quinto más bajo (\$26 mil millones), al observar el gasto per cápita ambas regiones se convierten, por lejos, en las dos más altas con promedios de \$258 mil y \$171 mil por persona, respectivamente. Esto se entiende ya que, además de ser las regiones con menor densidad de Chile, dadas sus características geográficas (en el extremo sur y no completamente conectadas por vía terrestre al resto del país) y condiciones climatológicas adversas, Aysén y Magallanes han sido foco constante de programas y políticas especiales. Entre ellas, ambas han sido objeto del antiguo Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE), que en 2001 pasó a depender de SUBDERE. Este escoge zonas por criterios como aislamiento, escasa población, presencia deficitaria del Estado o bajo nivel de desarrollo económico; y genera planes específicos que incorporan factores de discriminación positiva en la acción del Estado en materias de transporte, conectividad, fomento productivo, turismo, patrimonio cultural, migración, educación y salud. También Magallanes ha recibido recursos especiales a través del FONDEMA, el único fondo de desarrollo distinto al FNDR, especial para una región y consagrado en la Ley de Presupuestos. Por último, como se verá más adelante, el FNDR ha tendido a beneficiar a las regiones que están más alejadas del centro del país.

**Gráfico 27:** GDR regionalizado en millones de pesos de 2010



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

**Gráfico 28:** GDR regional per cápita en pesos de 2010



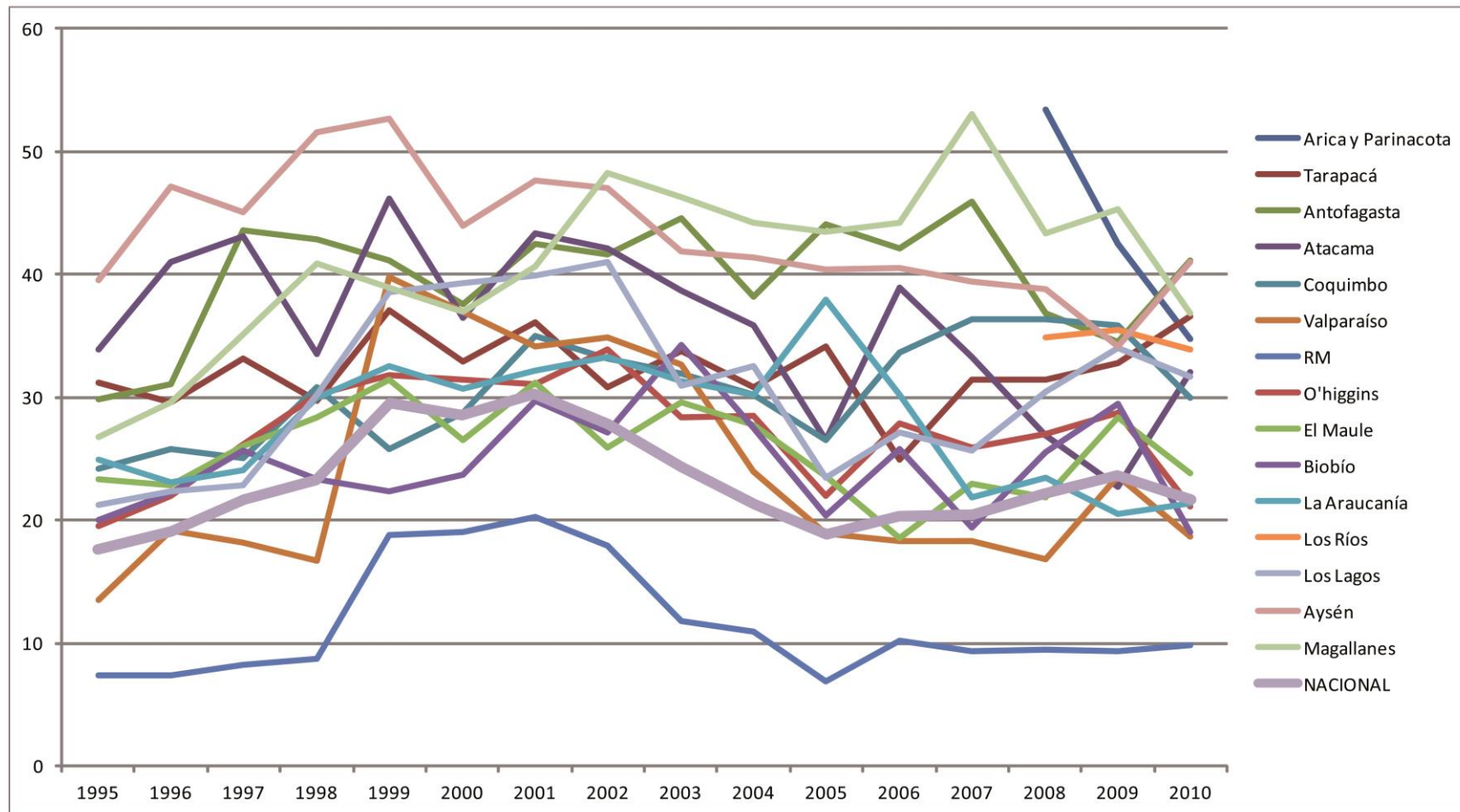
**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social), a leyes de Presupuesto del Sector Público y al Censo 2002 (proyectado al 30 de junio de cada año).

Bastante más abajo se observan las 13 regiones restantes, donde destacan dos particularidades: la Metropolitana, quien fuera la de mayor GDR absoluto promedio para el periodo 1995 – 2010 (casi \$65 mil millones), es la que tiene el GDR per cápita notoriamente más bajo. Y casi invariable: en 1995 era de poco más de \$5 mil y en 2010 no llegó a los \$13 mil. Esto refleja la alta densidad poblacional de Santiago y el gran crecimiento demográfico experimentado últimamente, ya que pese a que el GDR en moneda absoluta estuvo cerca de cuadruplicarse, el per cápita ligeramente se duplicó. El otro aspecto llamativo es que las nuevas regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos tomaron rápidamente posiciones privilegiadas respecto al GDR per cápita, aunque siempre por debajo de Aysén y Magallanes.

El Gráfico 29 confronta las participaciones del GDR en la Inversión Pública Efectiva regionales. Esta es la principal vara de medición para comparar el estado de la descentralización fiscal por la vía del gasto de las regiones de Chile, debido a que expresa la proporción de los recursos invertidos regionalmente que pasan por las manos de los GORE. Si bien el GDR en montos absolutos y per cápita son datos complementarios útiles, no logran expresar presupuestariamente el peso relativo de los GORE con respecto al gobierno central. Una notable alza del GDR per cápita, por ejemplo, no es capaz de reflejar si la inversión per cápita del gobierno central en esa misma región ha sido igualmente alta. Si la última fuera superior se puede hablar de una centralización, independiente que el GDR per cápita fuera el más alto de su historia. Sin embargo, el GDR como proporción de la inversión pública regionalizada se debe entender como un índice orientador, no de orden taxativo y que se debe complementar con datos como el GDR per cápita y de montos absolutos, por ejemplo, con el objetivo de lograr un análisis más completo.

En el gráfico se observan evoluciones bastante oscilantes, aunque queda de manifiesto que la Región Metropolitana es donde el GDR tiene menos peso respecto al total de la inversión regional o, dicho de otra forma, la que ha experimentado menos descentralización fiscal por la vía del gasto debido a que la mayor parte de este es decidido por autoridades del gobierno central. Esto pese a que el alza de esta región entre 1999 y 2002, si bien fue compartida por el resto de los GORE del país, fue trascendental para empujar al GDR nacional a sus mayores históricos, tal como se pudo observar en los gráficos anteriores.

**Gráfico 29:** GDR regional como porcentaje de participación en la Inversión Pública Efectiva Regional



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.



Todo el resto de los GDR como parte de la Inversión Pública Efectiva de cada región se alzan sobre la media nacional (línea lila, gruesa) a excepción de Valparaíso, lo que realza el significativo peso que tiene la Región Metropolitana en moneda absoluta. Nuevamente destacan, aunque ahora no por un margen notoriamente mayor, Aysén y Magallanes, seguidas de Antofagasta y un promisorio pero declinante nacimiento de Arica y Parinacota. Comparativamente, las regiones extremas del país tienen un grado mayor de descentralización fiscal por la vía del gasto. La excepción sería Tarapacá, aunque tampoco muestra índices bajos ya que es la séptima región con GDR sobre la inversión más alto del país (promedio de 32,28% para el periodo 1995-2010).

La Tabla 12 resume algunos de los puntos observados en los gráficos anteriores. En ella se ordenan las regiones, de mayor a menor, según el promedio de sus GDR como proporción de la inversión pública regionalizada para el periodo 1995 – 2010. Como se dijo, este orden no es taxativo pero sí orientativo del nivel de descentralización del gasto público. En efecto, en primer lugar se encuentra Arica y Parinacota, sin embargo aún es prematuro afirmarla como la región de mayor descentralización fiscal debido a que es la que más ha retrocedido (observar el diferencial en la segunda columna) y a su corta edad (sólo considera desde 2008 a 2010). La región de Aysén, Magallanes e incluso Antofagasta, en cambio tienen un largo recorrido con altos promedios de GDR en comparación con el resto y además con tendencias al alza (sobre todo las últimas dos). Al complementar la observación con el GDR per cápita se concluye que principalmente Aysén y Magallanes son las que tienen el mayor grado de descentralización fiscal por la vía del gasto. También destaca, aunque de manera más moderada, el extremo norte del país con los altos niveles promedio de GDR como proporción de la inversión pública de las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Atacama y en menor medida Tarapacá. De estas seis regiones nombradas, cinco son las de menor densidad poblacional<sup>98</sup>. Entre todas reúnen sólo el 9,47% de los habitantes de Chile.

En el fondo de la tabla se encuentra la Región Metropolitana, como la menos descentralizada respecto al gasto público, seguidas por Valparaíso y Biobío. Estas son las tres regiones con más habitantes, reuniendo casi el 62,5% de la población<sup>99</sup>. Por lo tanto, los datos reflejan que en Chile existe una estrecha

---

<sup>98</sup> Según la proyección del Censo 2002 al 30 de junio de 2010, en orden son: Aysén, Arica y Parinacota, Magallanes, Atacama y Tarapacá. Antofagasta es la séptima, después de Los Ríos.

<sup>99</sup> El Maule, la cuarta región con mayor densidad poblacional, es también la cuarta menos descentralizada.

relación entre densidad poblacional y el GDR (las regiones con mayor densidad tienen menor GDR sobre la inversión pública y viceversa).

El promedio nacional del GDR como proporción de la inversión pública es bajo con respecto a casi todas las regiones del país gracias al peso que tiene la Región Metropolitana en cuanto a su GDR en moneda absoluta (también secundado por Biobío y Valparaíso). Esto genera una pequeña distorsión ya que todas las regiones se sitúan sobre dicho promedio. Por lo mismo es necesario precisar que las que estén cercanas a éste, aunque sean superiores, tienen un nivel relativamente bajo de descentralización fiscal por la vía del gasto, como en los casos Valparaíso, Biobío, El Maule, O'Higgins y La Araucanía.

**Tabla 12:** Comparativas regionales del GRD<sup>100</sup>

Región	GRD sobre inversión pública		GDR per cápita promedio (pesos de 2010)	GDR Monto absoluto promedio (pesos de 2010)
	Promedio	Diferencial 2010 - 1995 <sup>101</sup>		
Arica y Parinacota	43,51	-18,65	105.318	19.615.220.130
Aysén	43,25	1,41	258.395	25.007.328.139
Magallanes	40,86	10,09	171.808	26.574.649.012
Antofagasta	39,84	11,26	67.191	35.503.570.960
Atacama	35,90	-1,89	74.510	19.674.170.694
Los Ríos	34,75	-1,08	70.061	26.517.252.145
Tarapacá	32,28	5,37	63.482	24.509.447.714
Los Lagos	30,70	10,33	50.465	49.248.282.579
Coquimbo	30,57	5,87	54.265	35.210.797.875
La Araucanía	27,98	-3,49	46.306	42.194.145.171
O'Higgins	27,23	1,58	36.370	30.003.852.165
El Maule	25,74	0,45	39.369	37.672.907.737
Biobío	24,72	-1,06	32.360	63.093.978.035
Valparaíso	24,02	5,16	24.929	40.331.567.936
<b>PROMEDIO NACIONAL</b>	<b>23,17</b>	<b>3,97</b>	<b>32.216</b>	<b>37.016.361.134</b>
Metropolitana	11,56	2,43	10.130	64.934.051.677

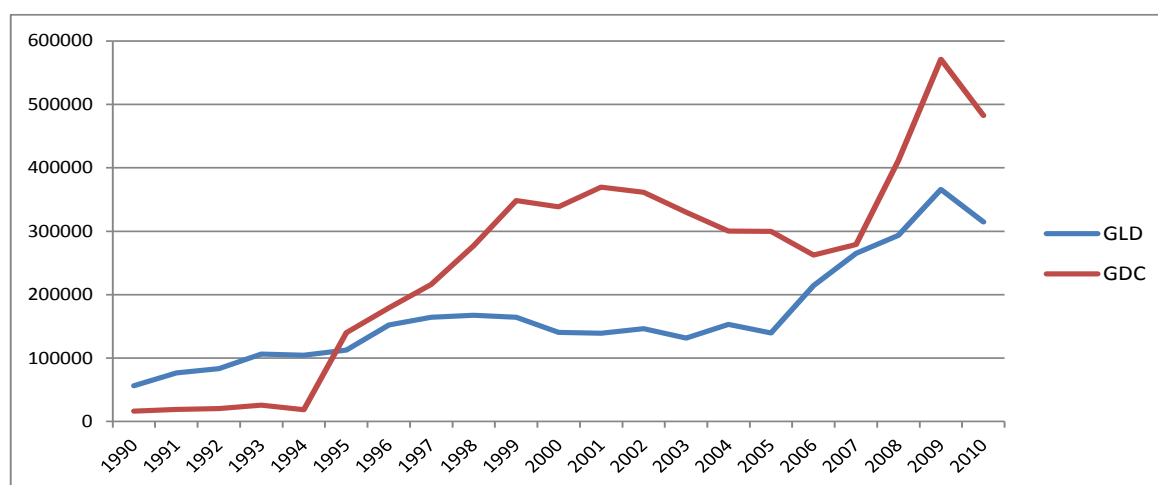
**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) a leyes de Presupuesto del Sector Público y al Censo 2002 (proyectado al 30 de junio de cada año).

<sup>100</sup> Los promedios corresponden al periodo 1995 – 2010 de cada región.

<sup>101</sup> El diferencial para las regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos es de 2010 a 2008.

Por último, al discriminar el GDR en función de la autonomía con que los GORE manejan sus recursos, es decir al separar GLD y GDC, se observa que ambos han tendido al alza, aunque con caminos e intensidades distintas. El Gráfico 30 muestra la evolución del GLD y GDC en millones de pesos de 2010. Lo primero notorio es que a partir de 1995 se invirtieron los papeles: el GDC, minoritario hasta el nacimiento de los GORE, con el poco andar de la nueva institucionalidad regional se vio fortalecido, mientras que el GLD creció ligeramente y luego se vio estancado. Si bien tras la creación de los GORE se observa un exponencial crecimiento del gasto regional en términos monetarios, éste se produjo primordialmente por transferencias condicionadas por el gobierno central. Es correcto que el GLD monetario también creció, pero en proporciones menores respecto al GDC, pese a lo que se pudiera haber pensado en un principio. A partir del quiebre descrito se observa un exponencial crecimiento del GDC mientras que el GLD no despegó hasta 2006. Un año más tarde tendieron a equipararse pero desde 2008 en adelante nuevamente se aprecia una brecha significativa.

**Gráfico 30:** GLD nacional VS GDC nacional (en millones de pesos de 2010)<sup>102</sup>



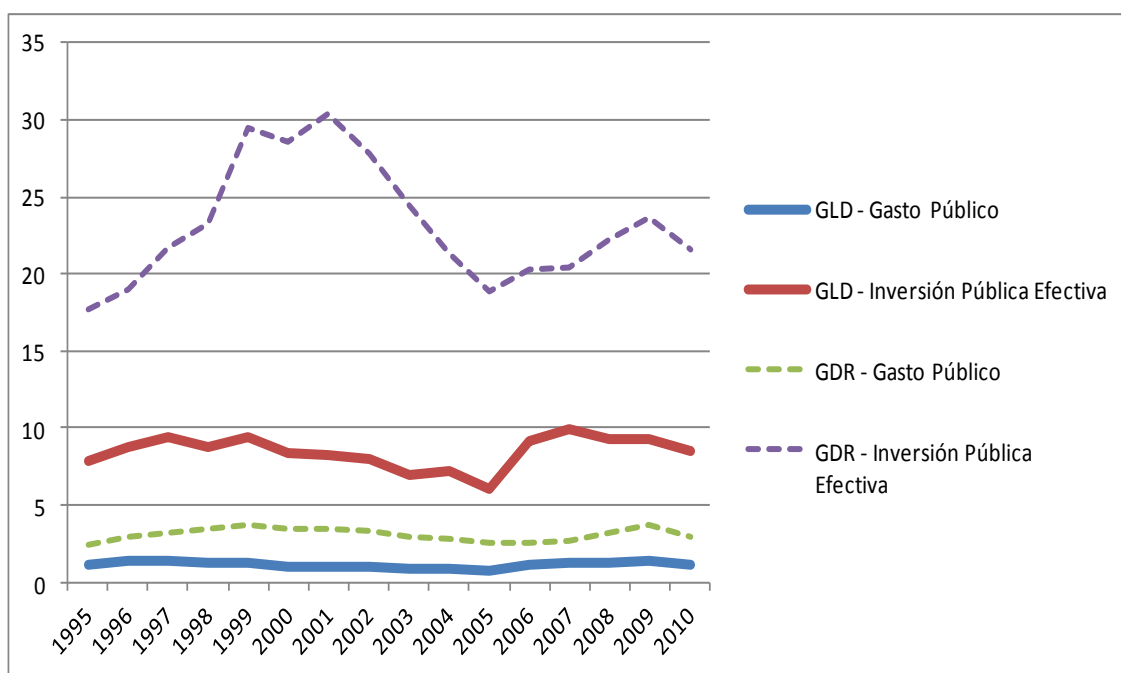
**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

<sup>102</sup> Las leyes de Presupuesto del Sector Público para los años 1990 a 1993 (ambos inclusive) no hacen distinción entre los FNDR Distribuido y Provisiones. Para hacer el cálculo se estimó una proporción de 75% y 25% respectivamente, debido a que se observan esas participaciones de manera estable hasta 1997 (de ahí en más el FNDR Provisiones ha tendido a constituirse en alrededor del 50% de la inversión presupuestaria de los GORE). Para el año 1994 los informes de ejecución presupuestaria de la Contraloría General de la República a los que se tuvo acceso no cuentan con la ejecución final, sólo un cálculo del presupuesto inicial reajustado según la ejecución al primer trimestre del mismo año.

## 5.2 ANÁLISIS NACIONAL DEL GLD

El Gráfico 31 se centra en el GLD como participación en el gasto público y en la Inversión Pública Efectiva Regional, comparándolo además con el GDR para estas dos medidas. Pese al alza en términos monetarios que experimentó el GLD a partir de 2008, comparativamente siempre se mostró en parámetros bajos y prácticamente con un crecimiento nulo. Respecto al gasto público (línea azul), en 1995 fue de 1,07% y en 2010 llegó sólo a 1,65%, con un promedio de 1,13%. Es decir, poco más del 1% del gasto público del gobierno general es ejecutado, con amplia autonomía, por los GORE. En relación a la inversión regional (línea roja) tampoco tuvo una evolución significativamente mayor aunque sí algo más oscilante: en 1995 era de 7,88% y en 2010 alcanzó el 8,54%, con un promedio de 8,44%.

**Gráfico 31:** Participación del GLD en el Gasto Público e Inversión Pública Efectiva



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

Las comparativas del GLD con respecto al GDR del gasto público (línea verde) e inversión regional (línea lila), refleja que las alzas de estos últimos responden a incrementos del GDC. En otras palabras, los mayores énfasis en descentralización fiscal por la vía del gasto experimentados en el país han sido casi exclusivamente

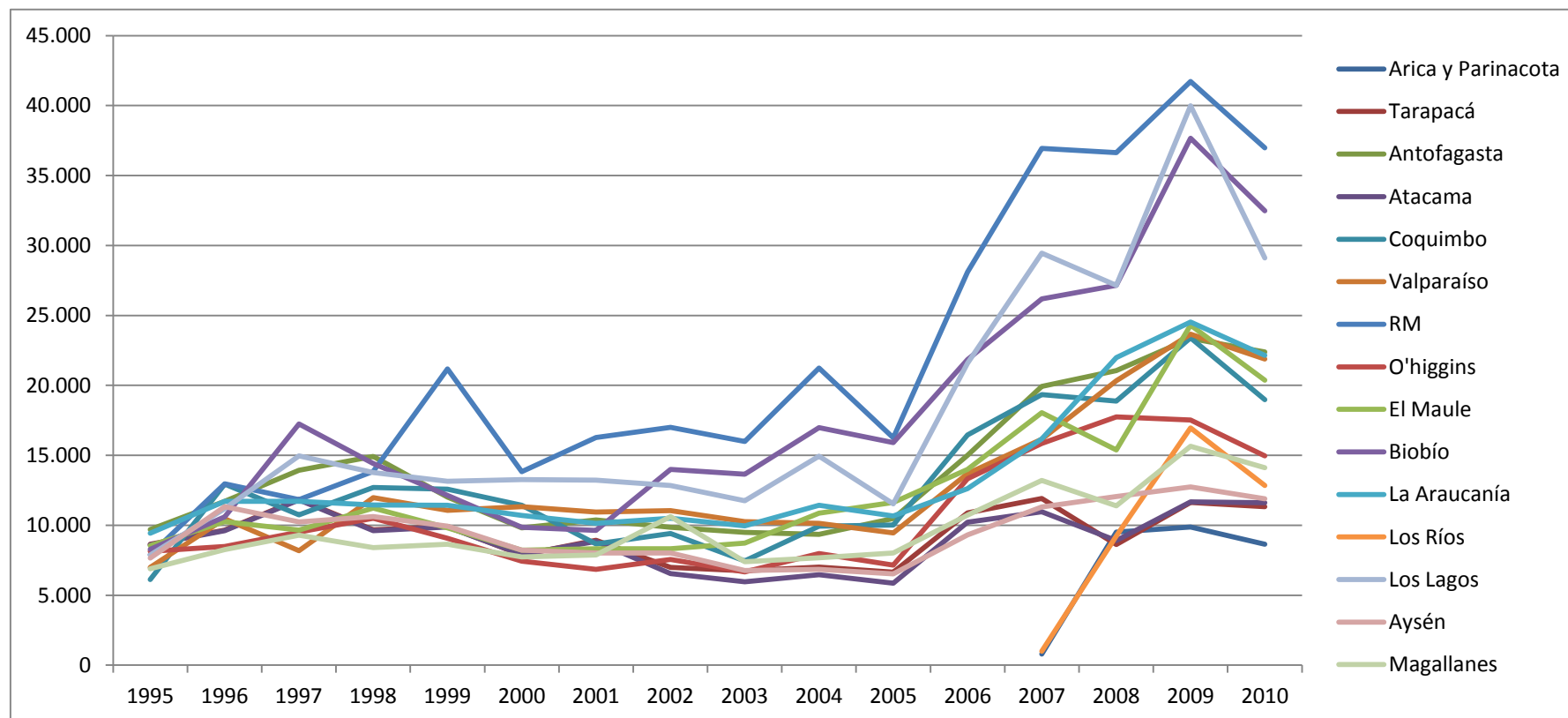
mediante transferencias condicionadas (y en el periodo 1999 a 2002, como se dijo anteriormente, prioritariamente en la Región Metropolitana), mientras que los recursos sobre los que los GORE poseen amplias autonomías para administrar han quedado, desde una perspectiva porcentual respecto al resto del gasto, prácticamente estancados.

Al abrir el comportamiento del GLD a nivel regional se observan varias similitudes con respecto al GDR. Nuevamente las regiones Metropolitana, Biobío y Los Lagos son las que cuentan con mayores recursos –esta vez con amplia autonomía de uso- en moneda absoluta, mientras que Atacama se encuentra en la última posición (ver Gráfico 32). También las regiones de Aysén y Magallanes son las que presentan, por lejos del resto, mayores niveles de GLD per cápita (ver Gráfico 33), con promedios de \$98 mil y \$63 mil por persona, respectivamente; mientras que en el fondo se encuentra la Metropolitana con un promedio para el periodo 1995 – 2010 de poco más de \$3 mil por persona.

Donde se aprecian mayores diferencias respecto al GDR es en la proporción que el GLD tiene en relación a la inversión pública de cada región (Gráfico 34). No tanto por la posición de las regiones en ella (nuevamente la Región Metropolitana se encuentra en el fondo, mientras que Aysén y Magallanes siguen con ubicaciones privilegiadas aunque ya no despegadas del resto y, más aún, compartiendo protagonismo con Antofagasta y Atacama), sino por la tendencia a la baja de la mayoría de los casos.

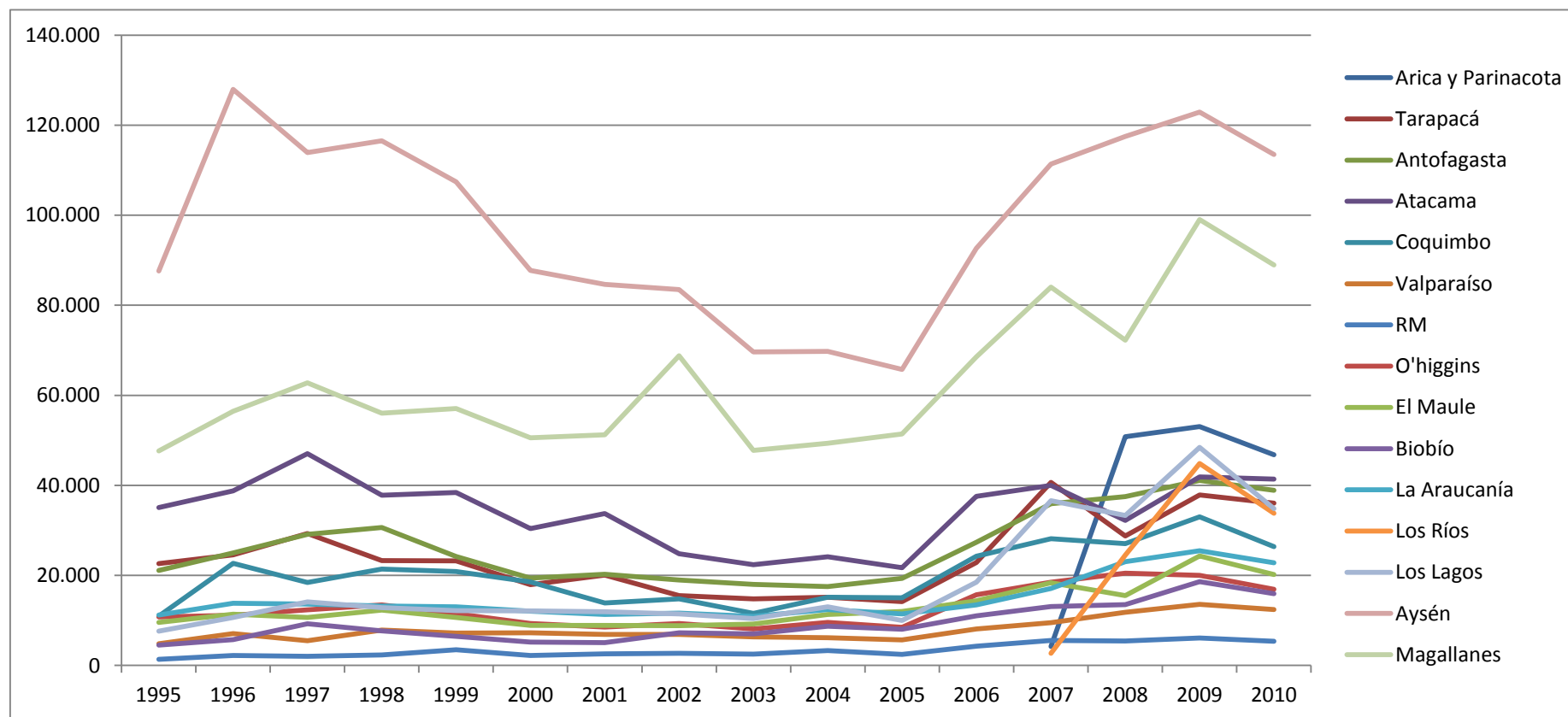
Esto se puede apreciar de manera clara también en la Tabla 13. Nuevamente ordenadas de mayor a menor según sus promedios de GLD como proporción de la inversión pública regionalizada para el periodo 1995 - 2010, las regiones de Antofagasta, Atacama, Arica y Parinacota, Aysén y en menor medida Magallanes son las que están en la parte alta, aunque ahora agrupadas de manera compacta. Esto quiere decir que la gran parte del GDR de este tipo en Aysén y Magallanes se debe a transferencias cuyos gastos están altamente condicionados por el nivel central. Pese a que sus GORE son los que por lejos más nivel de incidencia tienen sobre el total de los recursos que pasan por sus regiones, comparativamente disponen de menos inversiones sobre las cuales tienen amplias autonomías en su decisión con respecto a Antofagasta y Atacama.

**Gráfico 32:** GLD regionalizado en millones de pesos de 2010



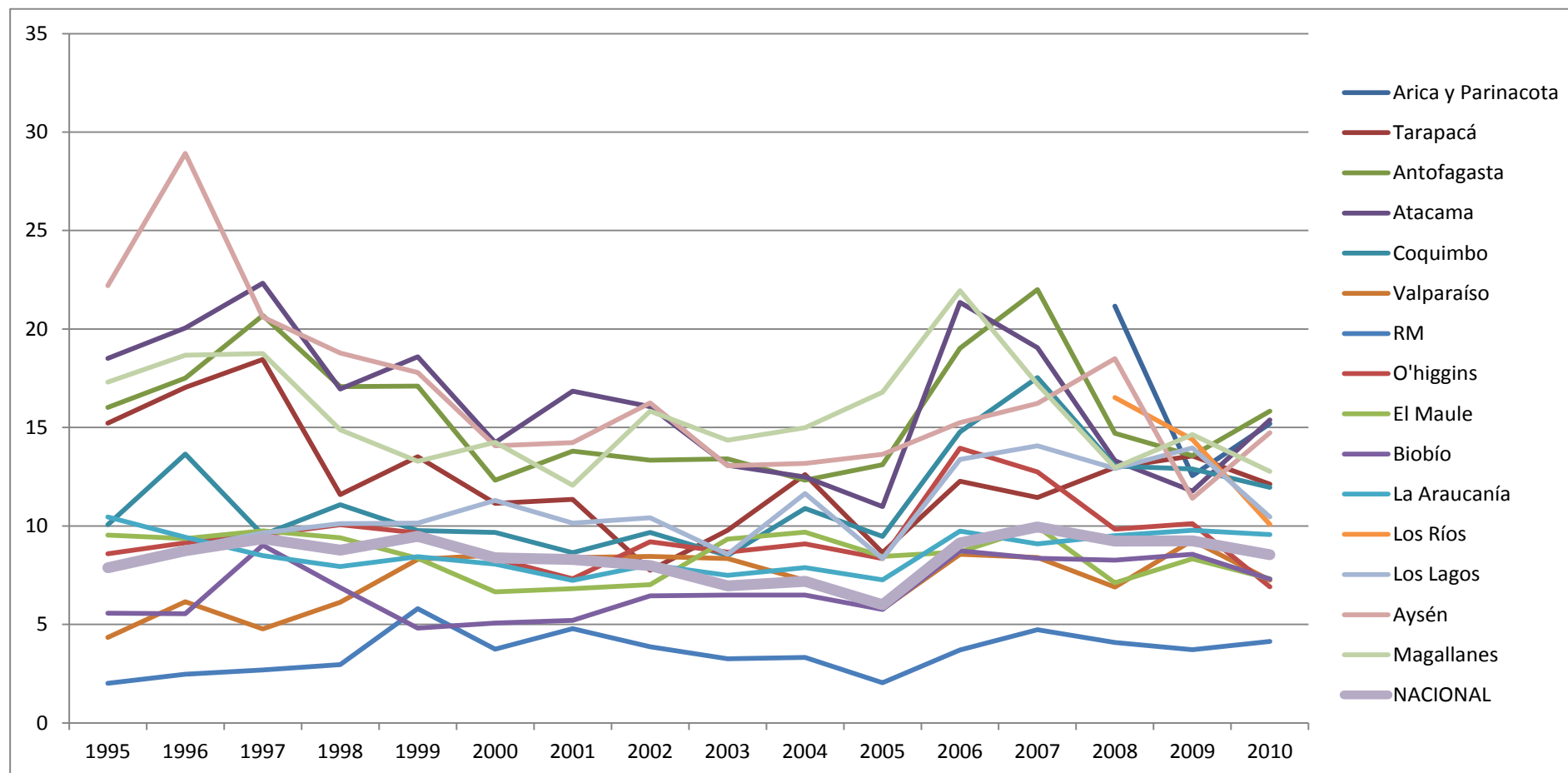
**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

**Gráfico 33:** GLD regional per cápita en pesos de 2010



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social), a leyes de Presupuesto del Sector Público y al Censo 2002 (proyectado al 30 de junio de cada año).

**Gráfico 34:** GLD regional como porcentaje de participación en la Inversión Pública Efectiva Regional



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.



**Tabla 13:** Comparativas regionales del GLD<sup>103</sup>

Región	GLD sobre inversión pública		GLD per cápita promedio (pesos de 2010)	GLD Monto absoluto promedio (pesos de 2010)
	Promedio	Diferencial 2010 - 1995 <sup>104</sup>		
Antofagasta	15,83	-0,18	26.524	13.963.160.181
Atacama	15,39	-3,13	34.200	9.031.302.926
Arica y Parinacota	15,19	-5,97	38.721	7.211.590.497
Aysén	14,73	-7,48	98.278	9.471.072.394
Magallanes	12,78	-4,53	63.241	9.742.999.406
Coquimbo	11,96	1,89	20.137	13.066.044.176
Tarapacá	12,12	-3,10	24.176	9.275.243.365
Los Lagos	10,46	2,62	18.626	17.863.362.406
Los Ríos	10,07	-6,44	26.462	10.009.608.452
La Araucanía	9,56	-0,90	14.789	13.536.235.430
<b>PROMEDIO NACIONAL</b>	<b>8,54</b>	<b>0,66</b>	<b>11.977</b>	<b>12.803.612.148</b>
El Maule	7,32	-2,21	12.913	12.356.924.917
Biobío	7,30	1,73	9.198	18.000.325.779
Valparaíso	7,25	2,91	7.948	12.975.021.984
O'Higgins	6,91	-1,68	12.764	10.546.202.579
Metropolitana	4,13	2,13	3.372	21.795.440.657

**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social), a leyes de Presupuesto del Sector Público y al Censo 2002 (proyectado al 30 de junio de cada año).

En el fondo de la tabla, nuevamente aparecen las regiones Metropolitana, Valparaíso, Biobío y El Maule, lo que habla de una relación más bien estable de los GDR y GLD regionales. Otra excepción además de los mencionados casos de Aysén y Magallanes, es la región de O'Higgins, que si bien tiene un promedio de GDR como proporción de la inversión pública para el periodo 1995 - 2010 relativamente bajo, su GLD cae abruptamente hasta la penúltima posición. Sobre la decadente tendencia del GLD, cabe decir que diez de las 15 regiones tuvieron en 2010 un GLD más bajo que en 1995, en proporción a la inversión pública de sus propios territorios. Es decir, diez GORE han perdido terreno en cuanto a los recursos sobre los que ellos tienen amplias autonomías

<sup>103</sup> Los promedios corresponden al periodo 1995 - 2010 de cada región.

<sup>104</sup> El diferencial para las regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos es de 2010 a 2008.

de decisión con respecto al total de la inversión pública regionalizada. Estos son: Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, O'Higgins, El Maule, La Araucanía, Los Ríos, Aysén y Magallanes.

¿Por qué se explica que este GLD a nivel nacional haya sido levemente positivo (de 7,88% a 8,54%)? Porque tres de las cinco regiones que sí presentaron evoluciones al alza son las de mayor GLD (y GDR) monetario: Metropolitana, Biobío y Los Lagos.

### **5.3 GDR POR TIPOS DE FONDO Y ÁREAS DE INVERSIÓN**

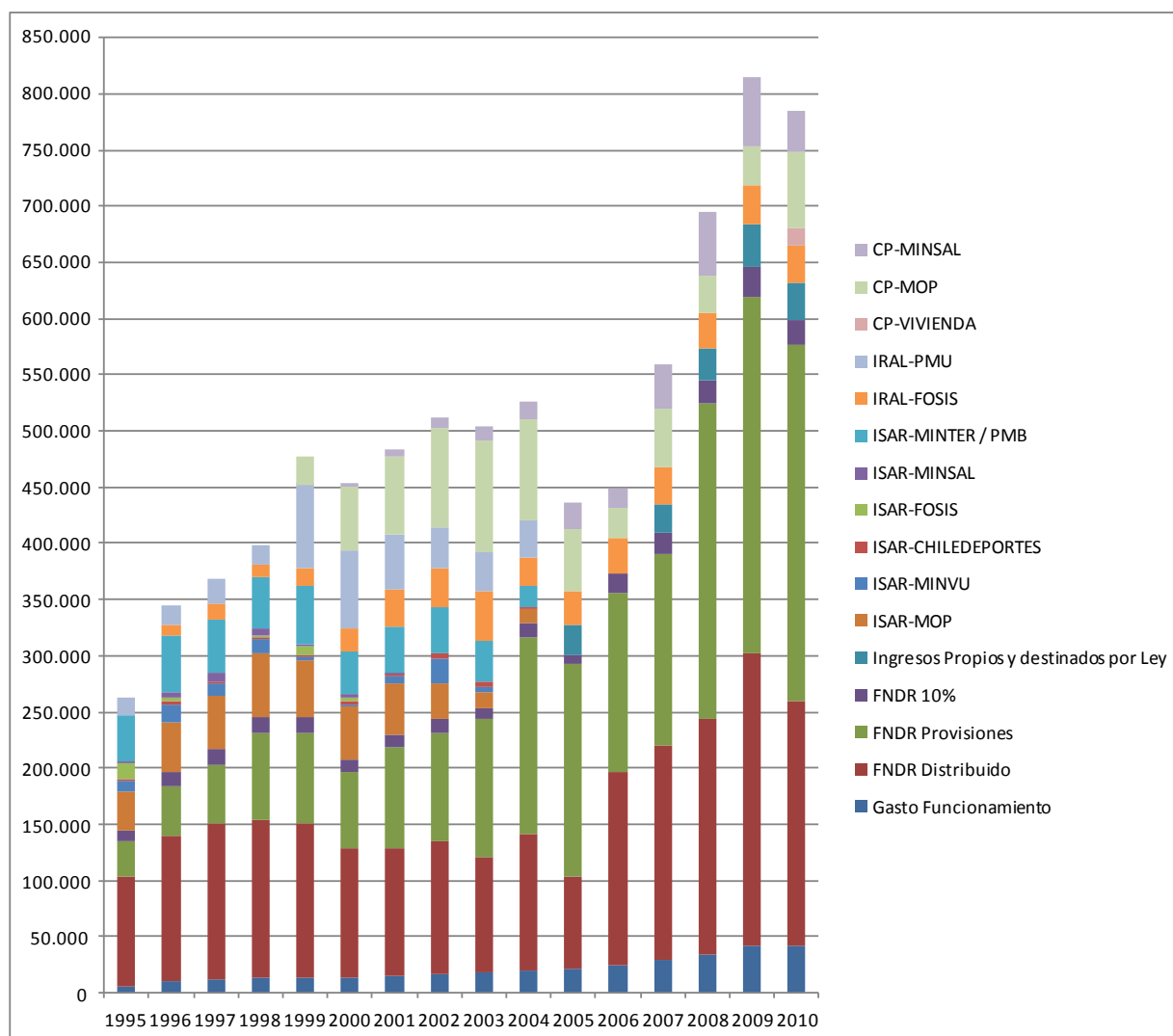
El Gráfico 35 muestra el GDR en montos absolutos, medidos en millones de pesos de 2010, dividido en los tipos de fondo que lo componen: gastos de funcionamiento, ISAR (en sus variables MOP, MINVU, Chiledeportes, FOSIS, MINSAL y del Ministerio del Interior a través del PMB), IRAL (FOSIS y PMU), CP (Vivienda, MOP y MINSAL), FNDR Distribuido, Provisiones, 10% restante del FNDR y los gastos asociados a 'Ingresos Propios y Destinados por Ley'. Como se ve, los fondos ISAR, IRAL y CP además están abiertos por áreas de inversión, a diferencia de los cuatro últimos fondos. De éstos sólo se tiene información de sus ejecuciones presupuestarias regionalizadas desde 2007 a 2009, que se analizan en el gráfico siguiente, agrupadas todas bajo un genérico FNDR sin hacer distinciones.

El principal componente del GDR ha sido siempre el FNDR, considerando sus versiones Distribuido (barras rojas), Provisiones (verdes) y del 10% restante (lilas)<sup>105</sup>. En efecto, el mínimo conseguido entre todos ellos bordeó los \$200 mil millones en el año 2000, lo que significó casi el 38% del GDR. La máxima participación alcanzada fue en 2006 con casi \$350 mil millones, el 69,5% del GDR. En términos promedio, el total del FNDR para el periodo 1995 – 2010 bordeó los \$290 mil millones, lo que significa el 54,69% del GDR.

---

<sup>105</sup> Se recuerda que este último sólo se considera para los cálculos nacionales y no regionales. El 10% del FNDR se distribuye según criterios de eficiencia y para gastos de emergencia (lo que no se utilice de ello, se distribuye de acuerdo a los mismos criterios del FNDR Distribuido), por lo tanto son efectivamente gastados a nivel nacional. Sin embargo, de acuerdo a las fuentes utilizadas para esta investigación no es posible discriminar las regiones que efectivamente reciben dichos ingresos, al menos para gran parte del periodo de estudio.

**Gráfico 35:** GDR nacional por tipos de fondo (millones de pesos de 2010)<sup>106</sup>



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

<sup>106</sup> Los montos para cada tipo de FNDR son estimados, debido a que ni las ejecuciones presupuestarias de la Contraloría General de la República ni los estudios del la SUBDERE hace distinciones entre ellos. Al igual que en el caso de los ingresos, el cálculo estimativo consistió en aplicar la proporcionalidad con que se han comportado los FNDR Provisiones y Distribuido (sumándole a este último el 10% del fondo y los Ingresos Propios y Destinados por Ley) en la Ley de Presupuestos a la ejecución total de la inversión regional de la Contraloría. No se dispuso de la información para la categoría 'Ingresos Propios y Destinados por Ley' en el año 2006.

Además del alza del GDR en términos de moneda absoluta, hecho que ya se ha comentado anteriormente, es posible identificar dos fenómenos estrechamente relacionados: la alta diversidad de fondos que lo componen comenzó a disminuir en 2001 hasta 2005, y la fuerte alza experimentada por el FNDR Provisiones posteriormente.

En efecto la desaparición del ISAR como instrumento de inversión significó una nueva inyección de recursos para el FNDR Provisiones, toda vez que parte importante de ellos que antiguamente se ejecutaban mediante el ISAR pasaron a engrosar sus filas. Así, este tipo de FNDR pasó de representar un discreto 11,9% del GDR en 1995, a ser el principal componente desde 2005, abarcando el 40,47% en 2010. Un camino absolutamente opuesto recorrió el FNDR Distribuido: de ser la principal fuente de ingresos en 1995 (37,36% del GDR) pasó a tener un rol menos protagónico en 2010 (27,78%). Todo esto se condice con la baja en el GLD explicada páginas atrás, debido a que el FNDR Distribuido es el principal instrumento que reúne recursos de amplia autonomía de decisión de los GORE.

En base a los estudios de Ejecuciones Presupuestarias del FNDR que realiza la SUBDERE (2008c, 2009b, 2010), el Gráfico 36 muestra proporcionalmente las áreas en que se han invertido los recursos del FNDR. Las 15 categorías definidas por los estudios son: Agua Potable y Alcantarillado; Comunicaciones; Defensa y Seguridad; Deportes; Educación y Cultura; Energía; Industria, Comercio, Finanzas y Turismo; Justicia; Minería, Multisectorial; Pesca; Salud; Silvoagropecuario; Transporte; y Vivienda.

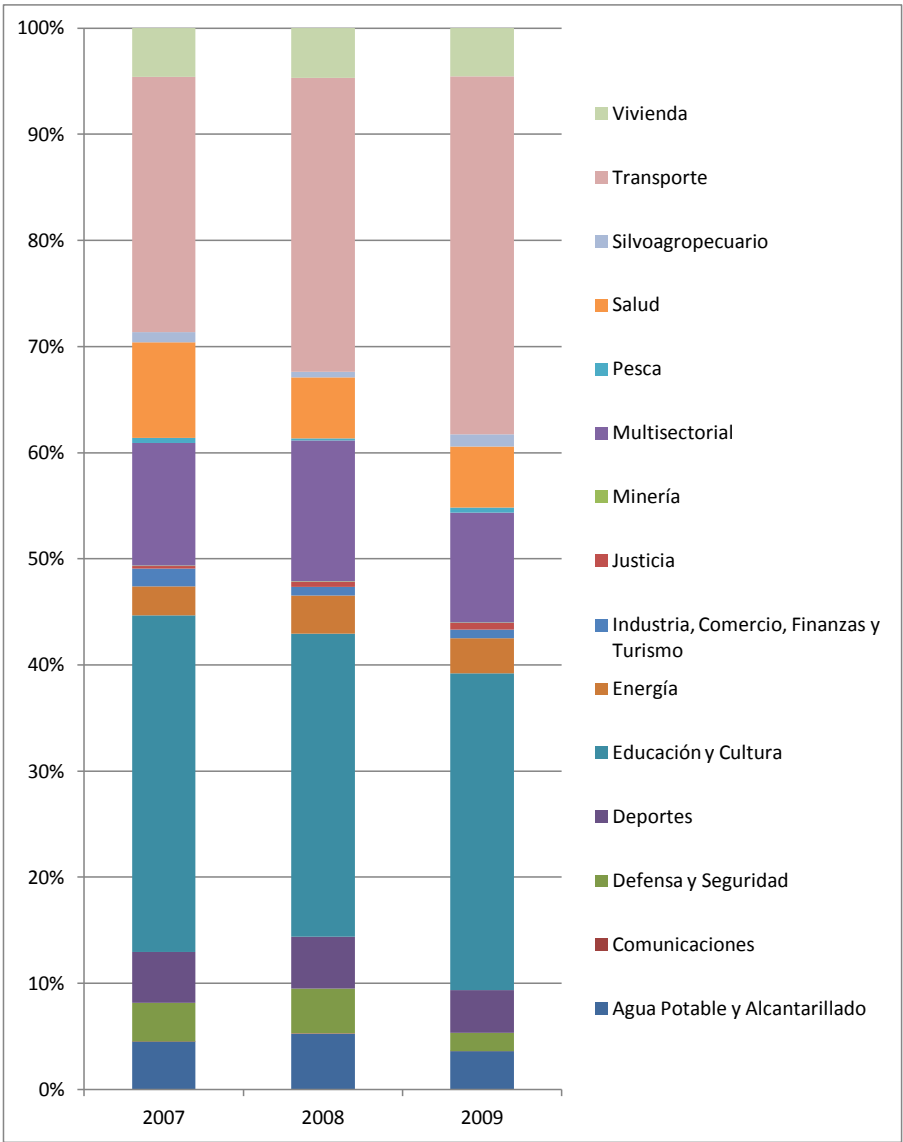
Cabe destacar que los estudios con información abierta por categorías de inversión y regiones están disponibles para los años 2007, 2008, 2009<sup>107</sup>; que no distinguen entre FNDR Distribuido, Provisiones o el del 10% restante; y que los montos de la ejecución total del FNDR no coinciden con los extraídos de los gastos de inversión ejecutados de los Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), ni con las ejecuciones totales del FNDR que realiza la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social). Siempre son más bajos que las otras dos fuentes consultadas (que entre ellas son bastante similares), normalmente oscilando en torno al 10% menos, pero en ocasiones alcanzan un 20%

---

<sup>107</sup> Hay disponibilidad de estudios para más años aunque sólo sobre el nivel nacional.

de diferencia. Esto se explica porque los estudios de la SUBDERE contabilizan las iniciativas de inversión ejecutadas (estudios, proyectos y programas, todos identificados en el Banco Integrado de Proyectos), excluyendo los gastos devengados por la adquisición de activos no financieros (principalmente compras de vehículos, máquinas, equipos y mobiliarios), los que sí son considerados en las otras fuentes citadas.

**Gráfico 36:** FNDR nacional por áreas de inversión



**Fuente:** Elaboración propia, en base a SUBDERE (2008c, 2009b, 2010).

En el gráfico se observa que a nivel nacional la mayor parte del FNDR se destina a inversión en Educación y Cultura, con porcentajes que rondan en torno al 30% en promedio para los tres años. Muy de lejos la siguen otras áreas de ámbito social, como Salud (en torno al 6%) y Vivienda (alrededor del 4,5%). En total, las áreas más relacionadas con inversión social han rondado el 40% del FNDR, con un máximo en 2007 que llegó al 45,27%.

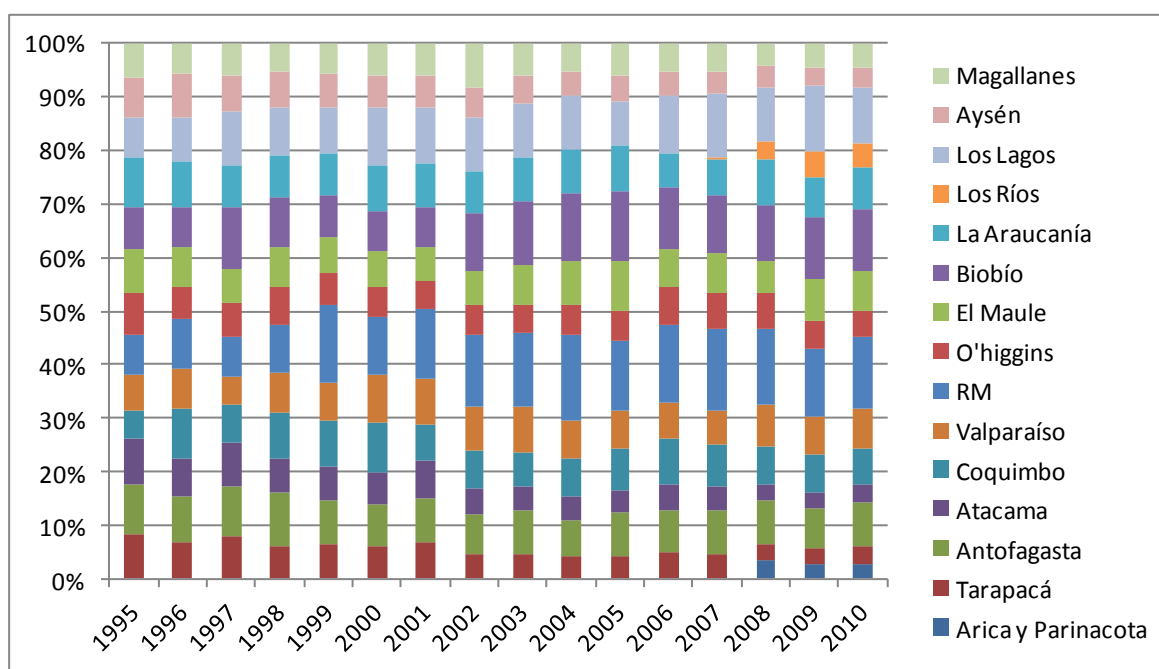
En segundo lugar, después de Educación y Cultura, se encuentra Transporte, también con participaciones en torno al 30%. De lejos lo siguen otras áreas vinculadas en el ámbito de la infraestructura, como Energía (levemente superior al 3%) e inversiones en agua potable y alcantarillado (en torno al 5% en promedio). En consecuencia, entre éstas áreas han sumado participaciones que han ido desde el 31,2% en 2007 al 40,6% en 2009.

La tercera área de mayor participación son las inversiones multisectoriales, en torno al 12% en términos promedio. Por último llama la atención que aquellas áreas que tienen directa relación con la industria y productividad económica (Industria, Comercio, Finanzas y Turismo; Minería; Pesca; Silvoagropecuario) hayan representado en promedio sólo el 2,4%. Esto lleva a una conclusión ampliamente citada en la bibliografía consultada: que el FNDR se transformó más bien en un instrumento de compensación territorial por indicadores sociales en vez de ser un promotor de desarrollo económico y productivo, principalmente en lo que respecta al FNDR Distribuido. En efecto, tras la crisis económica de los años 80 el FNDR se transformó en un instrumento compensatorio hacia las regiones con mayores índices de pobreza, tendencia que se reforzó con los recursos FNDR proveniente de los créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2000). Posteriormente esto se trató de equilibrar con transferencias a través del FNDR Provisiones, destinadas principalmente a inversiones de infraestructura y fomento productivo. De ahí también se explica la notoria alza experimentada por el FNDR Provisiones, a diferencia del Distribuido.

Además de ello la distribución interregional del FNDR también se ha erigido como una limitante para que el fondo se constituya en un instrumento de desarrollo regional. Analizando sólo el FNDR Distribuido (los criterios de reparto del de Provisiones son fijados por cada ministerio financierista), la normativa fijada en 1993 estableció variables de niveles socioeconómico (entre ellos, población en situación de pobreza, tasas de

desempleo, PIB per cápita e indicadores de calidad en salud y educación) y de condición territorial (nivel de ruralidad, lejanía con la Región Metropolitana y diferenciales de costo en obras de infraestructura, entre otros) como criterios distributivos interregionales, dejando al margen los niveles de densidad poblacional y tamaño geográfico del territorio. Ello, junto con la normalización de los indicadores utilizados (forzando las medias en cero y dispersiones en uno) trajo consigo una disminución del impacto de las variables distributivas, lo que implicó en que las regiones, sin importar mucho sus tamaños poblacionales y territoriales, recibieron cuotas muy similares, tal como se puede observar en el Gráfico 37. Es por ello que la distribución del FNDR no ha tenido una relación clara con indicadores de la heterogeneidad regional. A partir de 2006 se aplicó una nueva normativa de distribución que considera dichas variables ausentes con anterioridad.

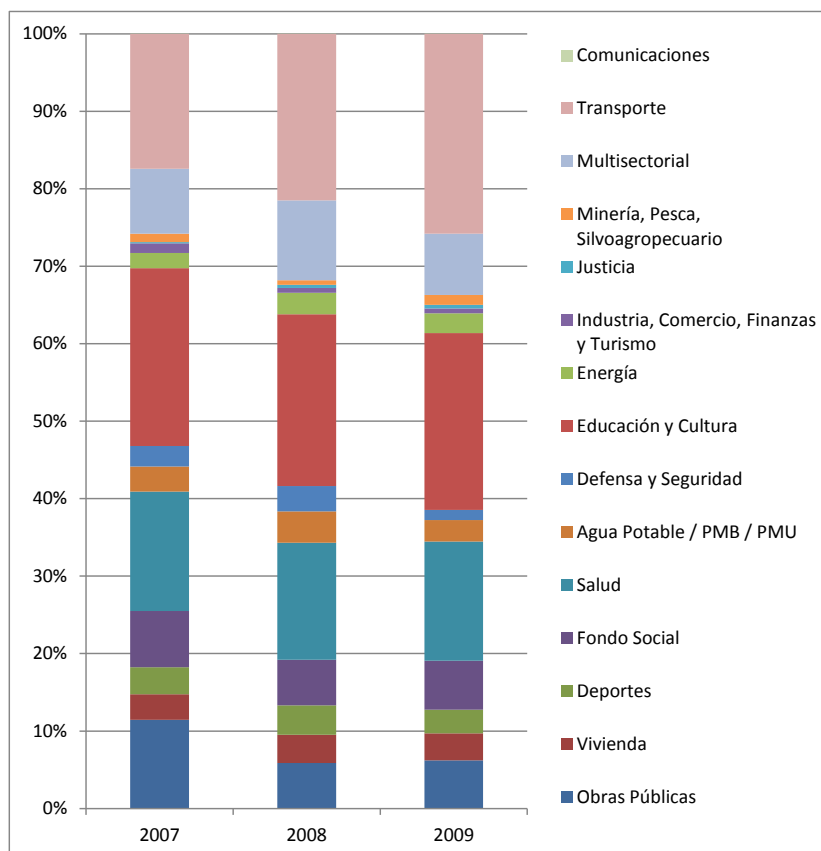
**Gráfico 37:** Distribución interregional del FNDR Distribuido



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

Considerando las áreas de inversión del FNDR y de las transferencias IRAL y CP que actualmente reciben los GORE, el Gráfico 38 categoriza las áreas de inversión totales del GDR. Éstas se dividieron en 15: Obras Públicas; Vivienda; Deportes; Fondo Social; Salud; Agua Potable y programas PMB / PMU; Defensa y Seguridad; Educación y Cultura; Energía; Industria, Comercio, Finanzas y Turismo; Justicia; Minería, Pesca y Sector Silvoagropecuario; Multisectorial; Transporte; y Comunicaciones. Como se puede observar, la importancia del FNDR marca una pauta para las áreas de inversión del GDR, toda vez que Educación y Cultura y Transportes siguen siendo las de mayor importancia (ambas ligeramente sobre el 20% en promedio para los tres años observados). Las novedades vienen gracias a los CP, que debido a sus inversiones MINSAL y MOP alzan las áreas de Salud al tercer lugar (15,2%) y Obras Públicas al quinto (7,8%). Los fondos provenientes del IRAL FOSIS hacen que la inversión en programas con foco en pobreza se ubique en el sexto lugar (6,4%).

**Gráfico 38:** Áreas de inversión del GDR (nacional)



**Fuente:** Elaboración propia, en base a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a SUBDERE (2008c, 2009b, 2010).



Las categorías relacionadas con infraestructura (Obras Públicas, Transporte, Energía, Agua Potable y Alcantarillado / PMB / PMU), representan en promedio poco más del 35% del GDR en promedio para el periodo 2007 - 2009; mientras que las que hacen referencias a áreas sociales (Educación y Cultura, Salud, Vivienda y Fondo Social) superan el 32%.

Para finalizar, se hizo un estudio con el objetivo de analizar alguna probable relación entre los fondos del GDR cuyos criterios de distribución dependan de los ministerios financieristas (FNDR Provisiones, ISAR, IRAL y CP) y la 'tendencia política' de cada región, siguiendo la hipótesis: mientras una región más se identifique con el color político del gobierno, más recursos de los mencionados podría recibir su respectivo GORE. Sin descartar de plano que puedan haber ocurrido situaciones semejantes, el análisis no arroja evidencias de prácticas sostenidas ni generalizadas de este tipo.

La metodología fue la siguiente: debido a que las máximas autoridades regionales no son escogidas por la ciudadanía (los intendentes son de exclusiva confianza del Presidente de la República -quien los puede remover a criterio personal- y los CORE son escogidos por los concejales municipales circunscritos a sus respectivas regiones), el análisis se centró en el nivel comunal, donde sí hay competitividad de partidos políticos en torno a elecciones democráticas. Así, la identificación regional con alguno de los pactos (Alianza o Concertación) se definió con el criterio: si la mayoría absoluta de la población de las comunas que componen la región vive bajo gobiernos locales de la Alianza (o sus candidatos fueron electos como independientes apoyados por la lista de ésta), esa región tiene identificación con la Alianza y por ende ejerce oposición al gobierno. En cambio, si la mayoría vive bajo gobiernos locales de partidos de la Concertación (o independientes apoyados por ella durante la elección), ésta se identifica con el gobierno. Donde ninguna de las dos consiga mayoría absoluta (principalmente por alcaldes electos como independientes, sin pertenecer a ninguno de los dos pactos en sus candidaturas), se declara que la región no tiene identificación política con la oposición o el gobierno. Esta metodología se aplicó para los ejercicios municipales de 1996-2000, 2000-2004, 2004-2008 y 2008-2009, agrupando las comunas a sus respectivas regiones, y se cruzó con los niveles de inversión en moneda absoluta de FNDR Provisiones, ISAR, IRAL y CP, sin llegar a observar una relación clara ni consistente en el tiempo.

No obstante, debido a la imposibilidad de conseguir los datos, no se pudo realizar el mismo análisis para los recursos PMB y PMU. Estos suelen tener un mayor nivel de discrecionalidad por parte de la autoridades centrales y que, en consecuencia, son los que suelen ser flanco de críticas por supuestos favoritismos.

## 6. RECAPITULACIÓN

---

En el recorrido de este capítulo se ha comprobado que los avances de la descentralización fiscal en Chile han sido en extremo limitados, pese a que el discurso político haya dicho lo contrario. Tanto ingresos como gastos regionales en términos monetarios han crecido vigorosamente, pero no así sus respectivas participaciones respecto al gobierno general. Es más: el proceso de descentralización experimentó una tendencia al alza, tímida pero constante, desde mediados de la década de los 90 que diez años más tarde revirtió, llegando a niveles no muy distintos a los de un inicio. Es decir, a partir de mediados del siglo XXI Chile dio muestras de una re centralización fiscal regional. También tímida, pero también constante.

Respecto a los ingresos, los GORE no están facultados para recabar impuestos ni tasas, dependiendo casi en su totalidad de transferencias desde el gobierno central, de las cuales un alto porcentaje están fuertemente condicionadas por éste para su posterior gasto. Durante los años de observación no se registraron iniciativas que realmente fortalecieran los ingresos propios regionales, a excepción del FONDEMA en la Región de Magallanes y mínimos recursos producto de patentes mineras, geotérmicas y de casinos de juegos. Así, se observa un escaso crecimiento de la participación de los GORE en los ingresos nacionales: del 1,09% en 1990 al 2,29% en 2010.

Para estudiar los gastos de los GORE, se construyó el Gasto de Decisión Regional (GDR) como un indicador que permite observar sus trayectorias agregadas (nacionales) e individuales (regionales), tanto a nivel de montos absolutos, per cápita y como proporción de la inversión pública. Este último, en sustitución de la Inversión de Decisión Regional (IDR), el indicador creado por el gobierno para medir la descentralización fiscal. Éste, como se vio, presentó limitantes metodológicas –y también presiones políticas- para alcanzar números que a juicio de esta investigación no reflejan la real trayectoria de la descentralización del gasto a nivel regional en Chile.

A nivel nacional la proporción del GDR en torno al gasto público del gobierno general no tuvo un camino muy distinto al de los ingresos: en 1995 fue del 2,40% y en 2010 apenas llegó al 2,95%. No deja de ser curioso que los ingresos crecieran más que el GDR (75,7% versus 22,8%), pese a la connotación pública que se le dio al aumento

del gasto de decisión regional. Como sea, el máximo de este GDR se alcanzó en 1999 con un 3,75%, cifra que no se logró mantener y tendió de manera constante a la baja. Considerando el GDR como proporción de la inversión pública, tampoco se aprecia un alza significativa ya que de 17,67% en 1995 pasó a 21,64% en 2010. Su máximo se concentró en 2001 con un 30,32% (lejos del 42% prometido por el IDR) para luego también caer de manera constante.

Considerando sólo el tipo de gasto donde los GORE poseen amplia autonomía para su ejecución, es decir el Gasto de Libre Disposición (GLD), se observa que ha crecido en 178% contra el 244% del Gasto de Disposición Condicionada (GDC) entre 1995 y 2010<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> El FNDR a modo genérico, la mayor fuente de ingresos de los GORE, también ha recorrido este camino: el Distribuido (parte del GLD) ha tendido a la baja, mientras que el de Provisiones (parte del GDC) ha experimentado un alza exponencial.

## **CAPÍTULO V:**

### **ANÁLISIS REGIONALIZADO DEL GASTO DE DECISIÓN REGIONAL (GDR)**

## 1. INTRODUCCIÓN

---

El presente apartado es una continuación al Capítulo IV y realiza un breve análisis, región por región, del Gasto de Decisión Regional (GDR), con el objetivo de observar detenidamente las trayectorias de cada caso.

El GDR de las 15 regiones es analizado a través de dos gráficos. Como éstos se repetirán constantemente y para efectos de facilitar la lectura, a continuación se explicará cómo están compuestos, evitando así repetir información cada vez que se presente uno. En consecuencia el análisis de las regiones contará con los dos gráficos y breves comentarios sobre los puntos más destacados de ellos, siempre que éstos muestren diferencias interesantes con respecto a las tendencias nacionales.

Para efectos de explicar los nuevos gráficos, se tomarán como ejemplo los de la Región de Arica y Parinacota. Por ser reciente, éstos reflejan información sólo de los últimos tres años (al igual que Los Ríos), mientras que para el resto de las regiones la información contempla el periodo 1995-2010 completo. Los gráficos son:

- Análisis GDR – nombre de la región (ver Gráfico 39): muestra la evolución del GDR (en moneda absoluta, per cápita y como proporción de la inversión pública regionalizada) de cada región y comparándolo con los promedios nacionales. Las barras, que corresponden al eje vertical derecho, se dividen en dos grupos: rojas y verdes, ambas en variantes oscuras y claras. Las barras rojas representan al GDR en moneda absoluta, medidas en millones de pesos de 2010. Las rojas oscuras corresponden a la cifra regional y las claras al promedio nacional. Así, el GDR en moneda absoluta de Arica y Parinacota en 2008 fue de \$24 mil millones, mientras que el promedio nacional para el mismo año fue de poco más de \$45 mil millones. Las barras verdes, por otro lado, representan el GDR per cápita, medidas en pesos de 2010. Las verdes oscuras corresponden a la cifra regional y las claras al promedio nacional. Así, el GDR per cápita para Arica y Parinacota en 2008 fue de \$128 mil, mientras que el promedio nacional llegó a los \$42 mil. Finalmente las líneas, que se leen con el eje vertical izquierdo, reflejan el GDR como proporción de la inversión pública regional: la celeste respecto a la propia región, la naranja sobre el promedio nacional.

Siguiendo el ejemplo, el GDR sobre la inversión pública de Arica y Parinacota fue del 53,35%, mientras que el promedio nacional fue de 22,18%.

- Análisis GLD – nombre de la región (ver Gráfico 40): se lee de la misma manera que el anterior, con la diferencia que en este caso se observa el comportamiento del GLD. Las barras, que corresponden al eje vertical derecho, se dividen en azules y marrones, también en variantes oscuras y claras. Las barras azules representan al GLD en moneda absoluta, medidas en millones de pesos de 2010 (las oscuras corresponden a la cifra regional y las claras al promedio nacional); mientras que las marrones al GLD per cápita, medidas en pesos de 2010 (las oscuras corresponden a la cifra regional y las claras al promedio nacional). Según el ejemplo, en 2008 el GLD en moneda absoluta para Arica y Parinacota superó los \$9 mil millones y el promedio nacional estuvo cerca de los \$18 mil millones. El GLD per cápita de la región rondó los \$51 mil, ampliamente superior al promedio nacional que fue de \$17 mil. Finalmente las líneas, que se leen con el eje vertical izquierdo, reflejan el GLD como proporción de la inversión pública regional: la celeste respecto a la propia región, la naranja sobre el promedio nacional. El GLD sobre la inversión pública de Arica y Parinacota en 2008 fue del 21,16%, mientras que el promedio nacional fue de 9,23%. Tanto para este gráfico como el anterior, las fuentes de esta información son la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social), los Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República) y las leyes de Presupuesto del Sector Público.

## 2. ANÁLISIS REGIONALIZADO DEL GDR

---

### 2.1 GDR REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA

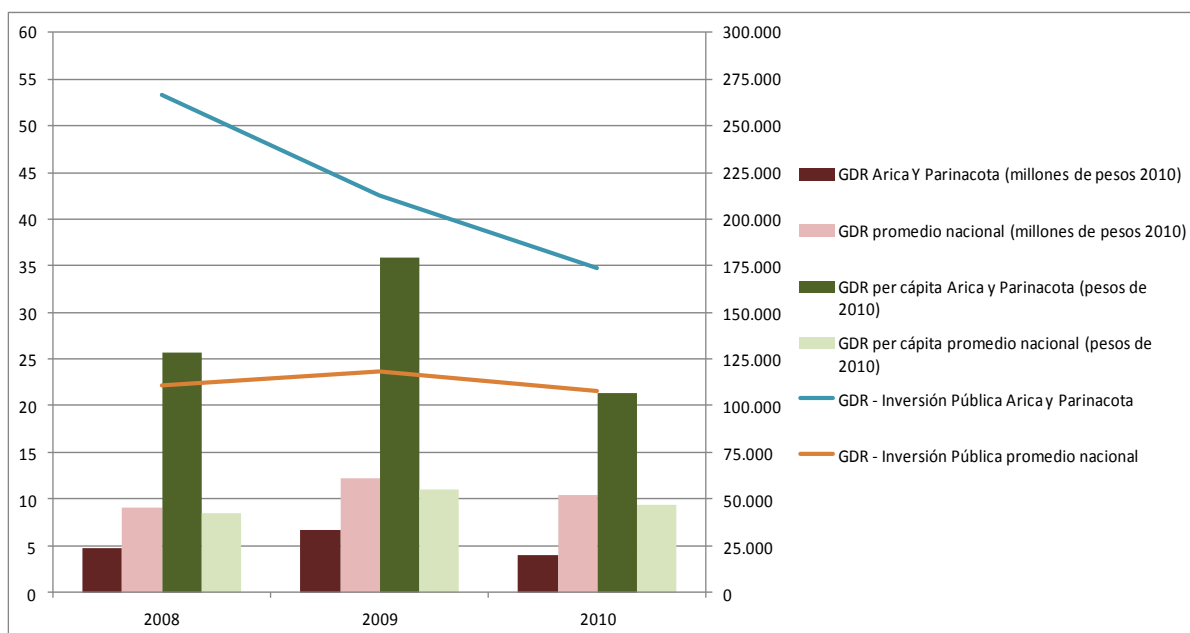
Si bien presupuestariamente al GORE de Arica y Parinacota se le han asignado recursos a partir de 2007 (también consignados en las ejecuciones de la Contraloría), éstos corresponden al último cuatrimestre. Además, la información de la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva contempla los fondos vigentes que componen el GDR (IRAL FOSIS y los CP en sus tres modalidades) sólo a partir de 2008. Por lo tanto, el análisis comienza con dicho año al ser representativo de los gastos anuales.

Pese a que el GDR en montos absolutos de la Región de Arica y Parinacota (ver Gráfico 39) es considerablemente menor al promedio nacional (en 2010 fue de \$20 mil millones, contra cerca de \$52 mil millones), los habitantes de esta región reciben una suma considerablemente mayor a los del resto del país. De hecho, el GDR per cápita alcanzó su máximo en 2009 con casi \$180 mil, cuando el promedio nacional apenas superó los \$42 mil. Por otro lado, el GDR respecto a la inversión pública comenzó bastante alto, pero en los dos años venideros ha tendido a acercarse al promedio nacional, con un recorrido que se inició en el 53,35% y llegó a 2010 con 34,7%.

En el Gráfico 40 se observa el comportamiento del GLD que, como moneda absoluta y per cápita respecto a sus promedios nacionales, se mantiene en la misma línea que el GDR. Sin embargo, el GLD como proporción de la inversión pública tuvo en 2009 una baja considerablemente mayor al del GDR, tendiendo a equilibrarse en 2010, aunque con cifras más bajas que las iniciales (en efecto, muestra un retroceso de casi 6%). Pese a ello, al compararla con el resto de las regiones del país, Arica y Parinacota muestra un grado de descentralización fiscal por la vía del gasto avanzado.

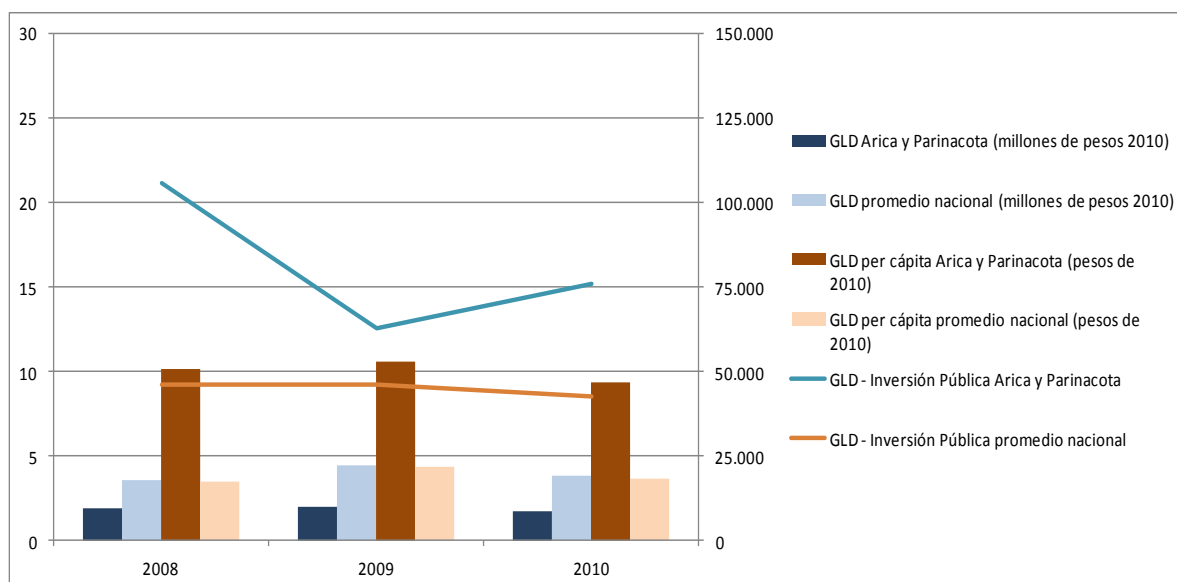


**Gráfico 39:** Análisis GDR - Región de Arica y Parinacota



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

**Gráfico 40:** Análisis GLD - Región de Arica y Parinacota



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

## **2.2 GDR REGIÓN DE TARAPACÁ**

La Región de Tarapacá muestra un GDR en moneda absoluta siempre menor que el promedio nacional (ver Gráfico 41), con una tendencia a aumentar la brecha: si en 1995 era sólo un 9,4% menor, en 2010 fue un 34%, con distancias máximas en 2008 y 2009 de 54,1% y 53,6%, respectivamente. Sin embargo, el gasto de decisión regional por habitante ha tenido un recorrido inverso: siempre superior al promedio nacional, alcanzó sus máximos históricos hacia el final del periodo de observación tanto en sus propios montos como en relación al promedio nacional. De hecho en 2007 el GDR per cápita de Tarapacá alcanzó su máximo con más de \$111 mil, más de tres veces el promedio nacional. Ello se explica principalmente por mantener en alza los fondos que componen el GDR en moneda absoluta al GORE de Tarapacá (al igual que el total nacional) pese a que parte de su territorio, y por ende población, se desanexó al crearse la región de Arica y Parinacota<sup>109</sup>.

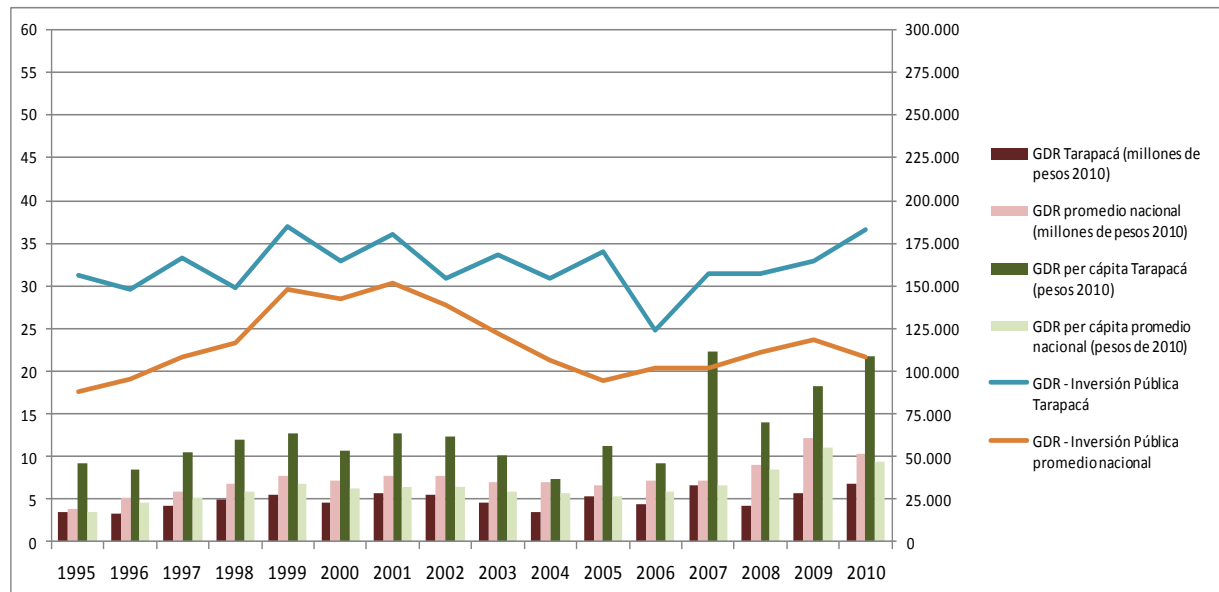
En otras palabras, desde un punto de vista de descentralización fiscal, la Región de Tarapacá resultó beneficiada tras la creación de Arica y Parinacota. Esta situación también se corrobora al observar la evolución del GDR como proporción de la inversión pública. Si bien su nivel regional siempre ha sido más alto que el promedio nacional, a partir de 2007 en adelante parece consolidarse una tendencia a despegarse del segundo, alcanzando en 2010 su segundo máximo histórico (36,6%) y su tercera mayor diferencia con respecto al promedio nacional (69,1% sobre el último).

Las cifras del GLD en moneda absoluta y per cápita muestran una realidad similar a la del GDR (ver Gráfico 42), lo que implica que el alza experimentada desde 2007 también produjo aumentos en los recursos de amplia autonomía de decisión por parte del GORE. Donde sí existe una diferencia notoria es en el GLD como proporción de la inversión pública: tras altos índices entre 1995 y 1997, luego tendió a caer acercándose al promedio nacional (incluso en 2002 estuvo levemente bajo este). A partir de 2007, al igual que el GDR, parece consolidar una tendencia al alza. Pese a ello los recursos de amplia autonomía de decisión para los GORE bajaron considerablemente en el periodo 1995 a 2010 (de 15,2% a 12,1%).

---

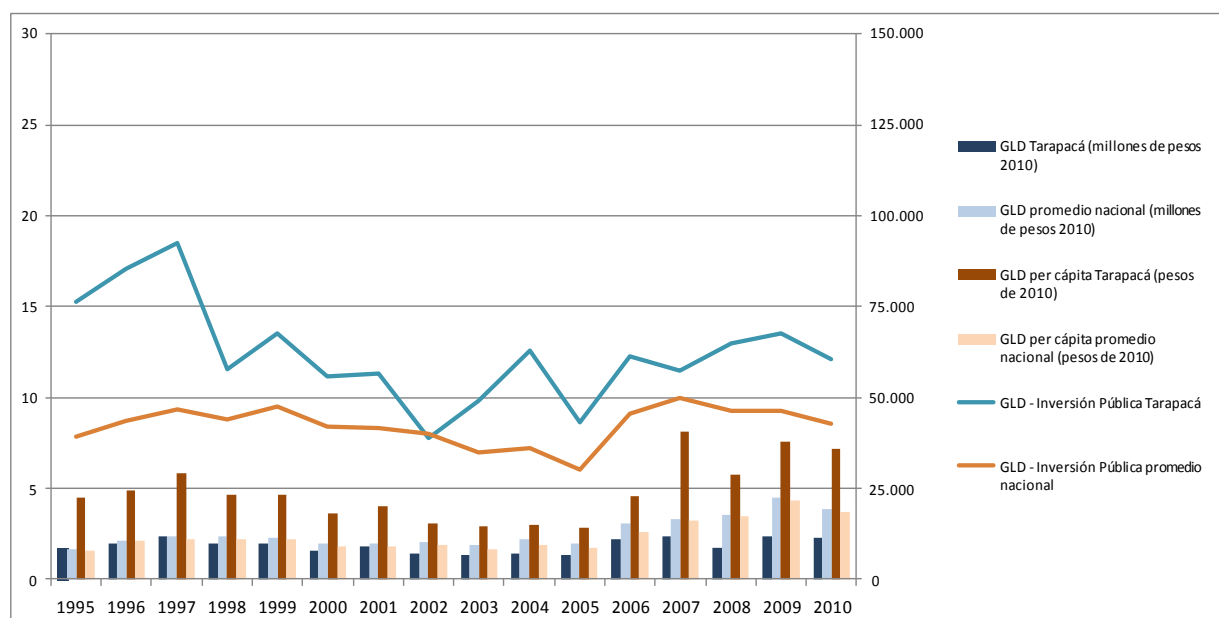
<sup>109</sup> Si bien Arica y Parinacota comenzó a tener una asignación presupuestaria anual completa desde 2008, ya contaba con recursos en el cuatrimestre inmediatamente anterior (último de 2007), cuyas transferencias (FNDR, IRAL y CP) son incorporadas en 2007 a la región de Tarapacá. De ahí que esta última experimente un alza desde dicho año.

**Gráfico 41:** Análisis GDR - Región de Tarapacá



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

**Gráfico 42:** Análisis GLD - Región de Tarapacá



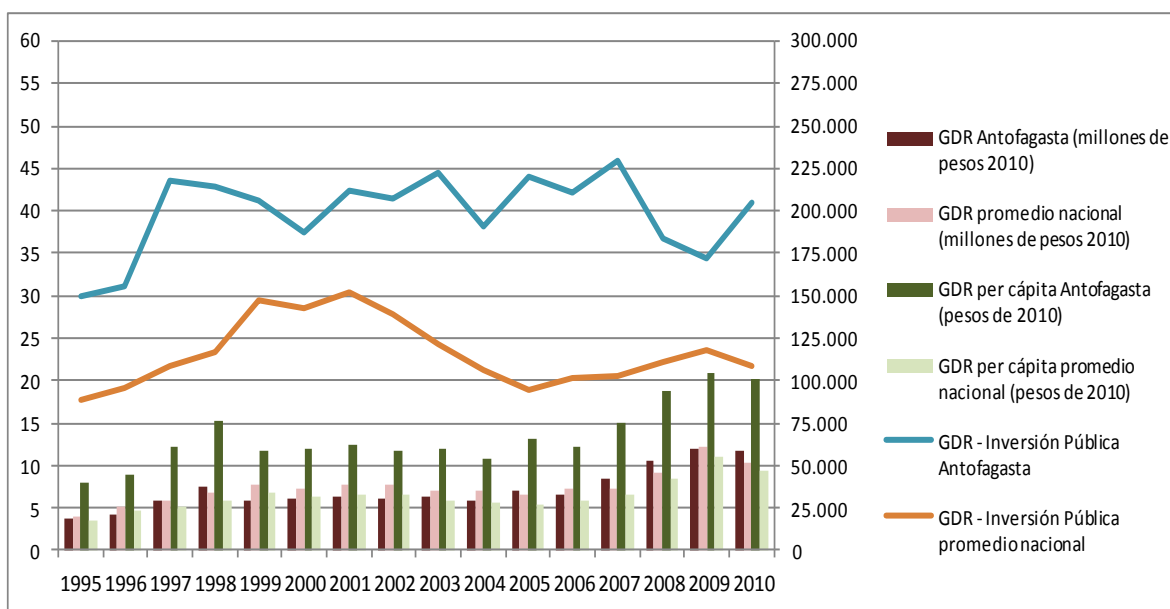
**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

### 2.3 GDR REGIÓN DE ANTOFAGASTA

En el Gráfico 43 se observa que a diferencia de las regiones anteriores, Antofagasta ha tenido un GDR en montos absolutos mayores a los del promedio nacional (1998, 2007, 2008 y 2010), además de GDR per cápita y como proporción de la inversión pública superiores a los del promedio nacional (esta última, mostrando desde 1997 cifras sobre el 40% con puntuales excepciones en 2000, 2008 y 2009).

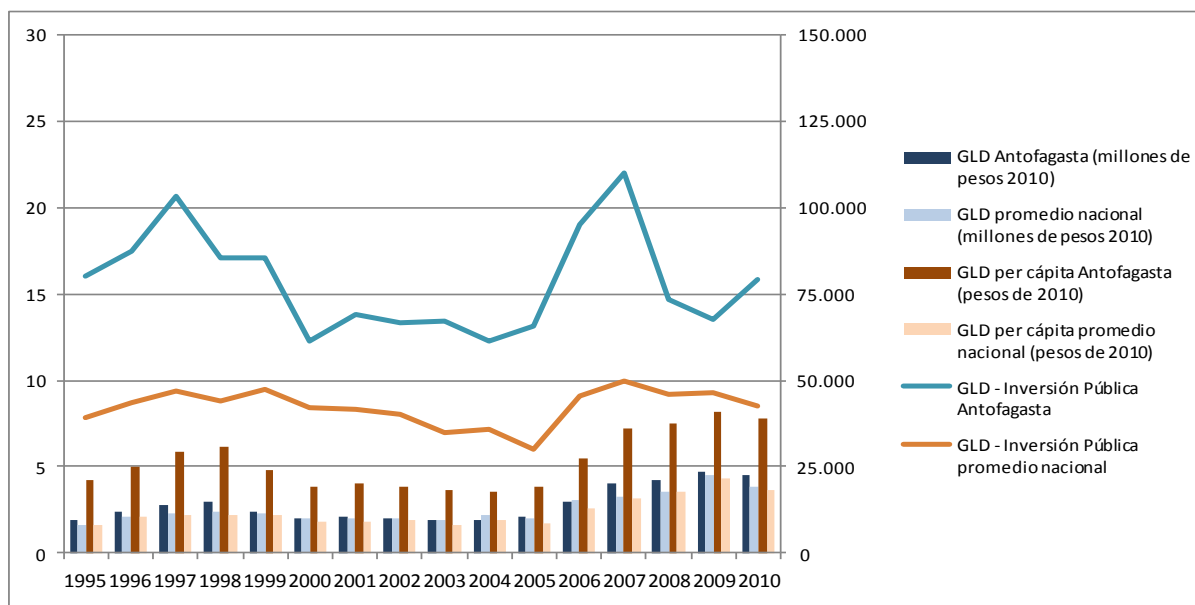
Otra diferencia notoria es que el GLD en términos absolutos ha estado invariablemente sobre la media nacional (ver Gráfico 44), como también del GLD per cápita. Además, al observarlo como proporción de la inversión regional destacan dos notorios incrementos que en sus máximos lo elevan sobre el 20% (1997 y 2007), convirtiendo a esta región en la del cuarto GLD sobre la inversión pública más alto del país en promedio para el periodo 1995-2010 (15,74%). Sin embargo, la última expansión no se sostuvo en el tiempo y en 2010 terminó con 15,83%, cifra menor que el 16,01% de 1995. Con todo, Antofagasta es otra de las regiones con un nivel de descentralización del gasto avanzado.

**Gráfico 43:** Análisis GDR - Región de Antofagasta



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

**Gráfico 44:** Análisis GLD - Región de Antofagasta



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

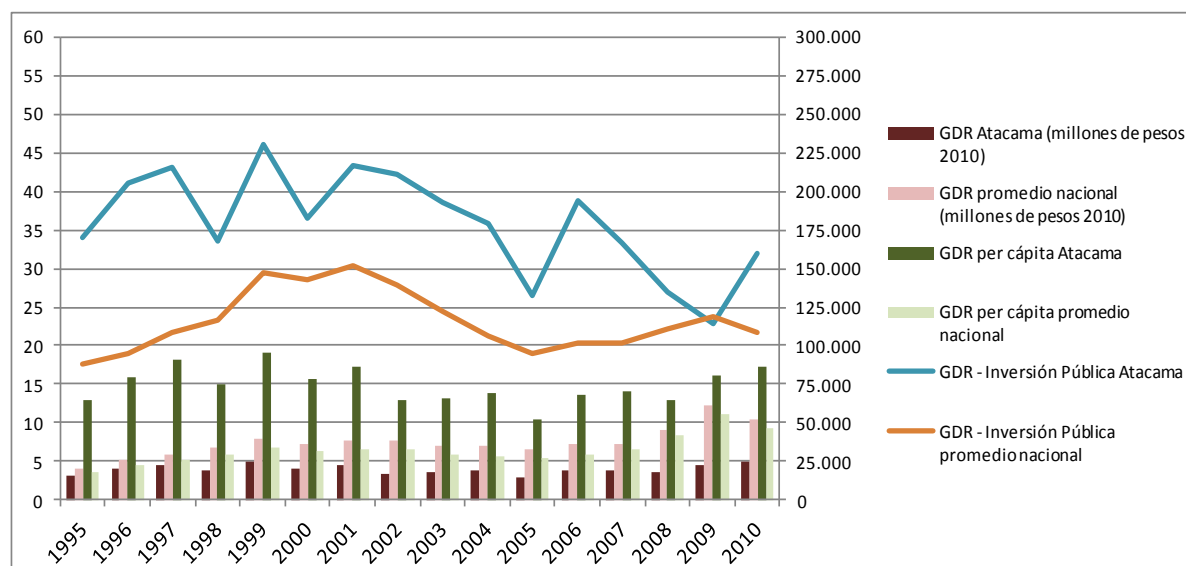
## 2.4 GDR REGIÓN DE ATACAMA

El GDR per cápita de la Región de Atacama se ha mostrado considerablemente mayor al del promedio país especialmente hasta 2007 (ver Gráfico 45), con altos índices en el periodo 1996 – 2001 y desde 2009 en adelante, superando los \$75 mil. El GDR como proporción de la inversión pública regionalizada, si bien muestra índices altísimos, ha tendido a la baja. En efecto, ha sido una de las pocas regiones que presenta índices sobre el 40% (años 1996, 1997, 1999, 2001 y 2002), pero que posteriormente bajó - con la excepción de un puntual repunte en 2006- cayendo al 22,75% en 2009 y finalizando en 2010 con un 32,02%, lo que significó un acumulado negativo de 1,88%. Pese a que el promedio de este GDR para el periodo 1995 – 2010 es ampliamente superior al nacional (35,90% versus 23,16%), Atacama fue una de las cinco regiones que retrocedió, junto con Arica y Parinacota, Biobío, La Araucanía y Los Lagos.

El GLD (Gráfico 46) en todos sus ámbitos muestra comportamientos similares, aunque cabe destacar las notorias alzas experimentadas en 1997 y 2006 como proporción de la inversión pública, transformándose junto a Aysén y Antofagasta en las únicas tres regiones con GLD de este tipo sobre el 20%. Sin embargo, al igual que su GDR sobre

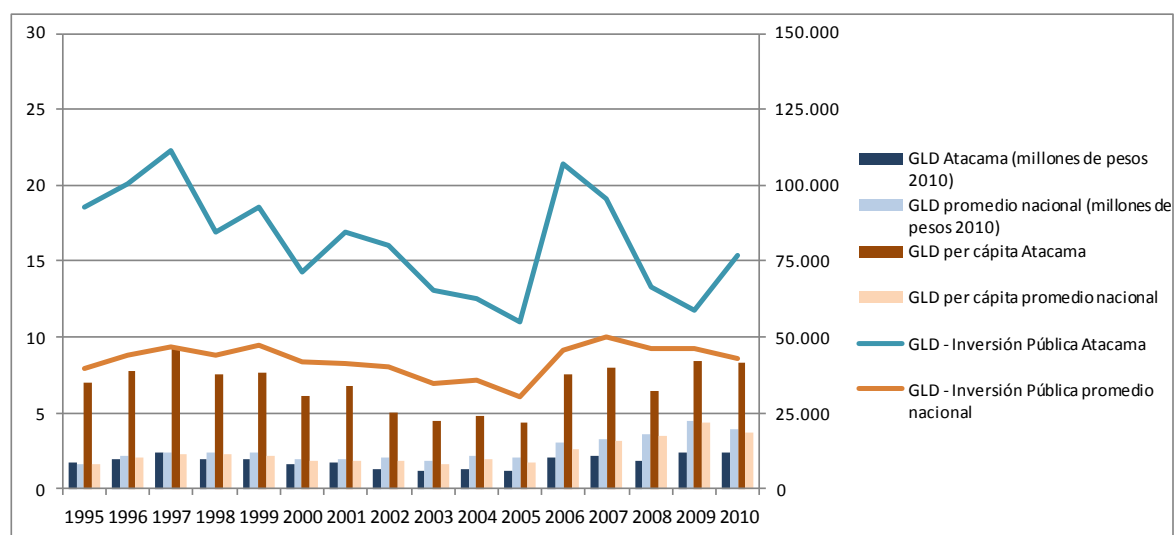
la inversión pública, este GLD muestra un retroceso incluso mayor, con un acumulado negativo de 3,12%.

**Gráfico 45:** Análisis GDR - Región de Atacama



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

**Gráfico 46:** Análisis GLD - Región de Atacama

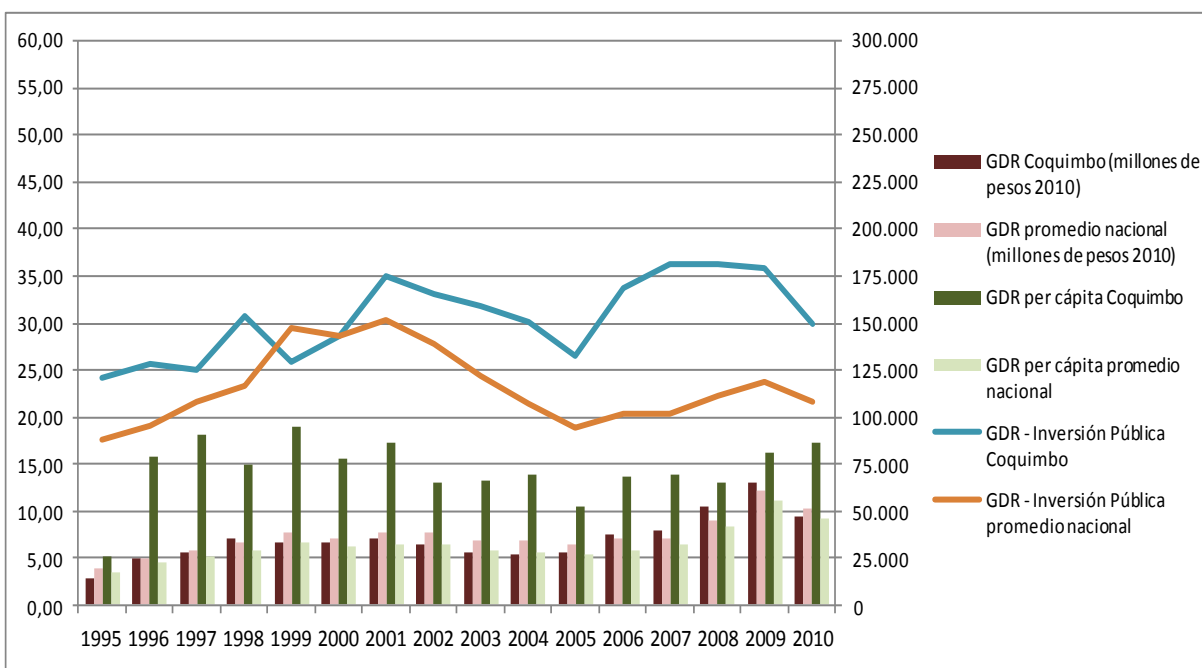


**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

## 2.5 GDR REGIÓN DE COQUIMBO

Ciertamente el GDR en la región de Coquimbo ha mostrado alzas (ver Gráfico 47): a nivel de montos absolutos tuvo un crecimiento que terminó casi cuadruplicando sus cifras originales; en términos per cápita dio un salto, de un año a otro, de \$26 mil (1995) a casi \$80 mil (1996), sin que esto significara un acontecimiento ocasional ya que los índices se mantuvieron altos en adelante; y como proporción de la inversión pública regionalizada también mostró tendencias al alta (pese a que en 1999 el promedio nacional fue superior al de Coquimbo), acumulando un crecimiento de casi el 6%, el tercero mayor a nivel nacional.

**Gráfico 47:** Análisis GDR - Región de Coquimbo

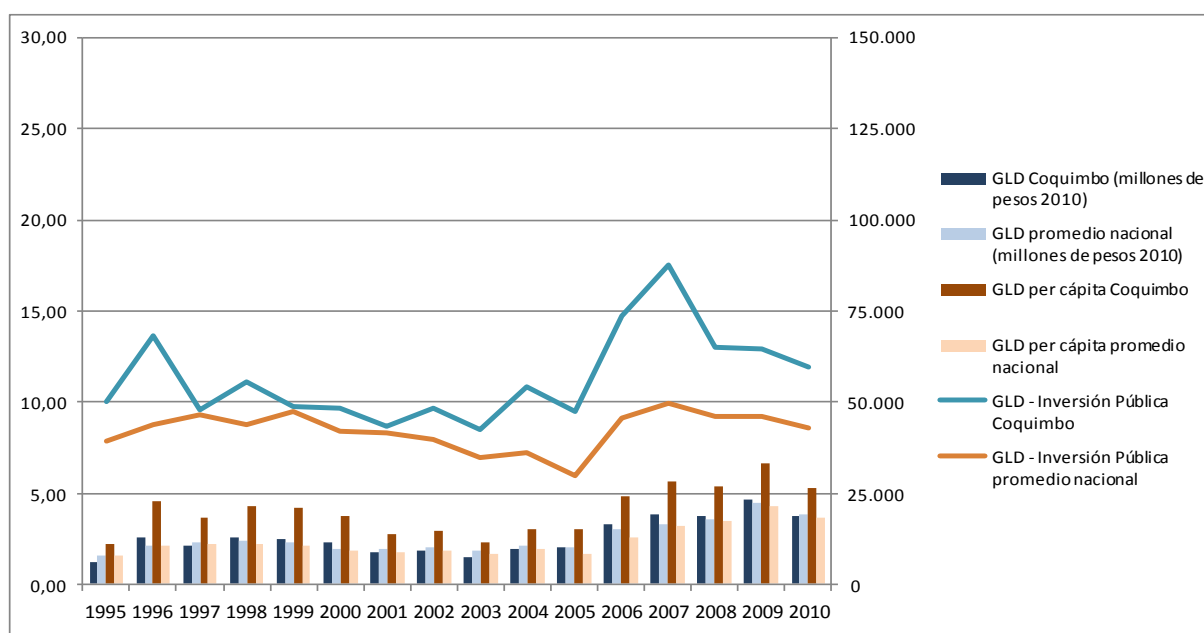


**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

De la misma manera el GLD muestra alzas en todas sus variantes, siguiendo el andar del GDR (Gráfico 48). Sin embargo, la baja experimentada entre los años 2001 y 2005 es notoriamente mayor en este caso, volviendo a índices similares a los de 1995, tanto en montos absolutos, per cápita y proporción de la inversión pública regionalizada.

Esta última, además de ser siempre superior al promedio nacional, en los años 2006 y 2007 muestra una abrupta alza que cae con la misma fuerza a partir de 2007, sin mantener la curva de comportamiento reflejada por el GDR en el gráfico anterior. Pese a ello, Coquimbo es una de las cinco regiones del país que tiene un GLD como proporción a la inversión pública con un diferencial positivo entre 2010 y 1995, con un 1,89%.

**Gráfico 48:** Análisis GLD - Región de Coquimbo



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

## 2.6 GDR REGIÓN DE VALPARAÍSO

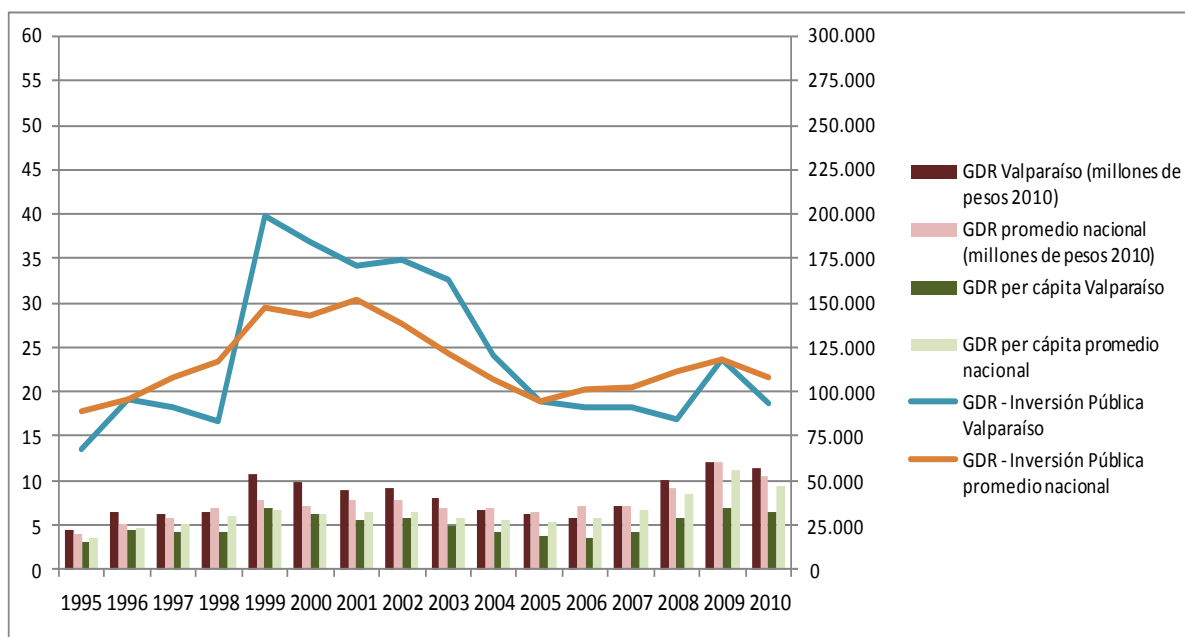
Valparaíso es una de las regiones con bajo nivel de descentralización fiscal por la vía del gasto. Respecto al GDR (Gráfico 49), si bien normalmente sus montos absolutos son mayores a los promedios nacionales, el GDR per cápita fue siempre menor a la media del país, con las excepciones de 1998 y 1999. En efecto Valparaíso es la única región junto a la Metropolitana, cuyo GDR per cápita promedio para el periodo 1995-2010 es menor a la media nacional (cerca de \$25 mil versus \$32 mil). Esto se debe a que Valparaíso, si bien es la que recibe el quinto GDR en moneda absoluta más



abultado del país (más de \$40 mil millones en promedio para los años de observación), posee una alta densidad poblacional.

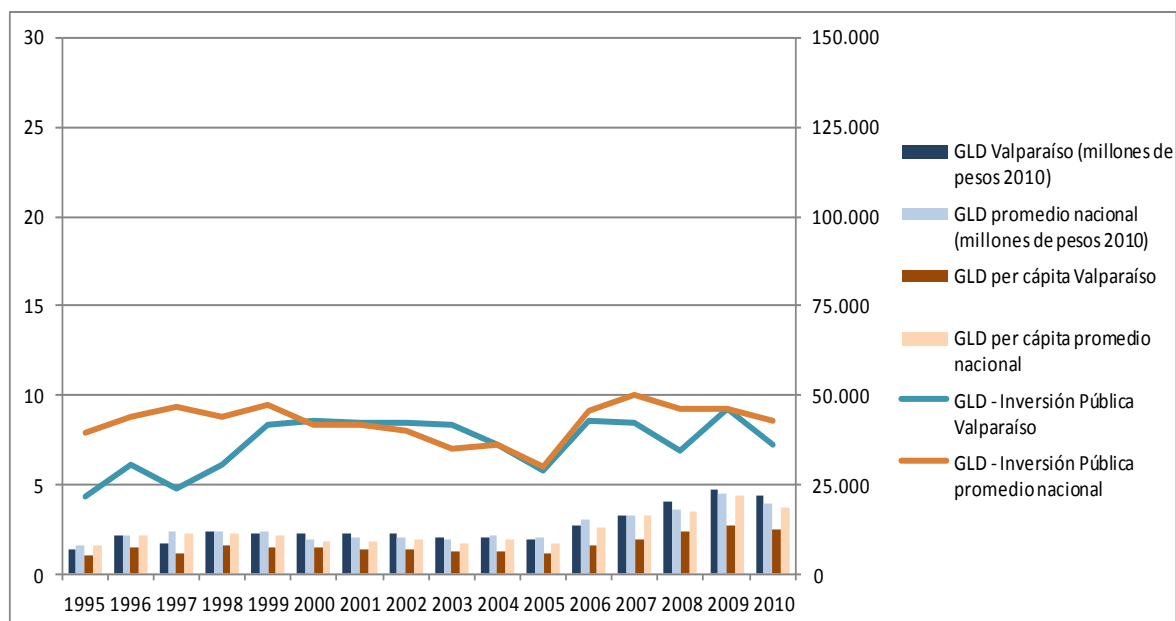
El GDR como proporción de la inversión pública se ha mantenido en torno al promedio nacional, con una destacada alza entre 1999 y 2003 (como también se observa en las regiones Metropolitana y Los Lagos, tres de las que en montos absolutos son las que más aportan al GDR nacional). Si bien en Valparaíso se observa la tendencia país re-centralizadora de inicios del siglo XXI en adelante –aunque algo más pronunciada–, hay un detalle interesante: el diferencial del GDR como proporción de la inversión pública entre 2010 y 1995 sigue siendo positivo, con un 5,16%. En otras palabras, una de las regiones con bajo GDR per cápita y con un GDR sobre la inversión pública con una abrupta tendencia re centralizadora desde 2003 en adelante, continúa siendo uno de los casos donde se ha avanzado positivamente, lo que nuevamente abre la discusión sobre los reales alcances de la descentralización fiscal del país.

**Gráfico 49:** Análisis GDR - Región de Valparaíso



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

**Gráfico 50:** Análisis GLD - Región de Valparaíso



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

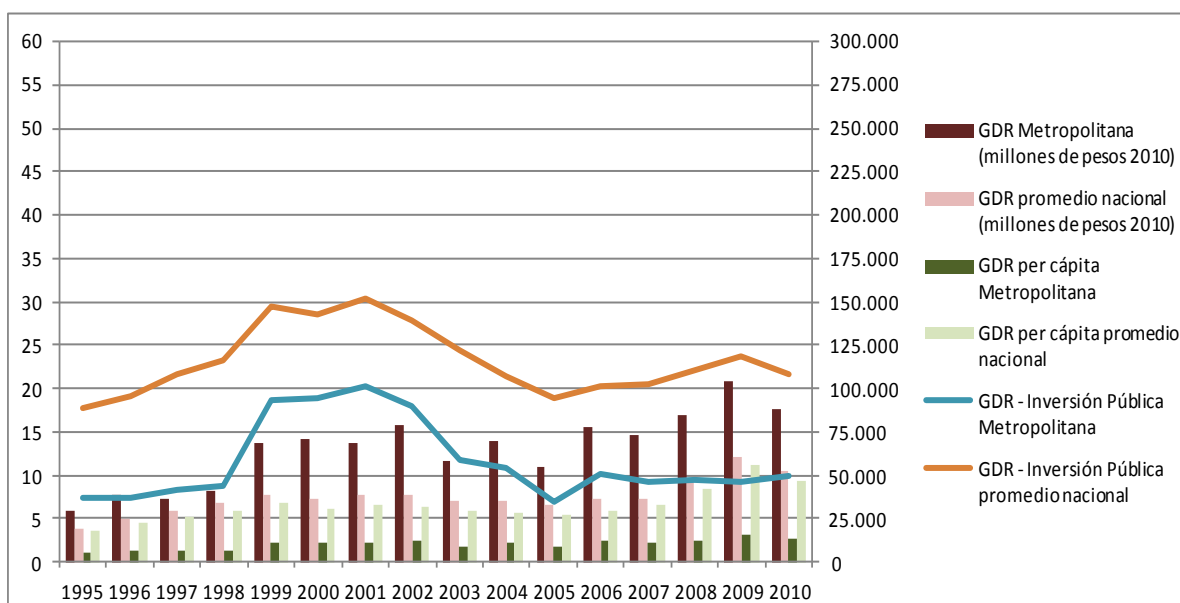
El alza del GDR como proporción de la inversión pública experimentada entre 1999 y 2003 no se condice con el GLD del mismo ámbito (ver Gráfico 50), lo que quiere decir que ese incremento respondió a transferencias sectoriales y no a un incremento en los recursos de amplia disposición para el GORE de Valparaíso. Al igual que en el GDR, este tipo de GLD se comporta de manera similar al promedio nacional (aunque constantemente bajo el segundo). Sin embargo, también tiene una tendencia al alza con un diferencial positivo de 2010 a 1995 de 2,91%. Pese a que es un porcentaje bajo, esta es la región que ha experimentado el mayor crecimiento nacional del GLD como proporción de la inversión pública.

## 2.7 GDR REGIÓN METROPOLITANA

Como se adelantó en el análisis nacional, la Región Metropolitana es la que ha concentrado el mayor GDR en montos absolutos del país (Gráfico 51), con un promedio de casi \$65 mil millones para el periodo 1995 - 2010 (sólo otra región está sobre los \$50 mil millones, mientras que el promedio nacional es de \$37 mil millones); pero a su

vez muestra los índices de GDR per cápita más bajos del país, con un promedio para el mismo lapso que apenas superó los \$10 mil, sólo una tercera parte de lo que refleja la media nacional, menos de la mitad de su perseguidor (Valparaíso) y extremadamente distante de los \$358 mil de Aysén. Por otro lado, la Metropolitana es la única región cuyo GDR como proporción de la inversión pública ha estado invariablemente por debajo de la media nacional y, a su vez, es la que tiene una evolución casi idéntica a ella. Esto se explica debido a la importancia que representa la región en términos absolutos sobre el país, lo que ha 'empujado' a que el promedio nacional del GDR como proporción de la inversión pública refleje curvas de rendimiento similares a la propia.

**Gráfico 51:** Análisis GDR - Región Metropolitana

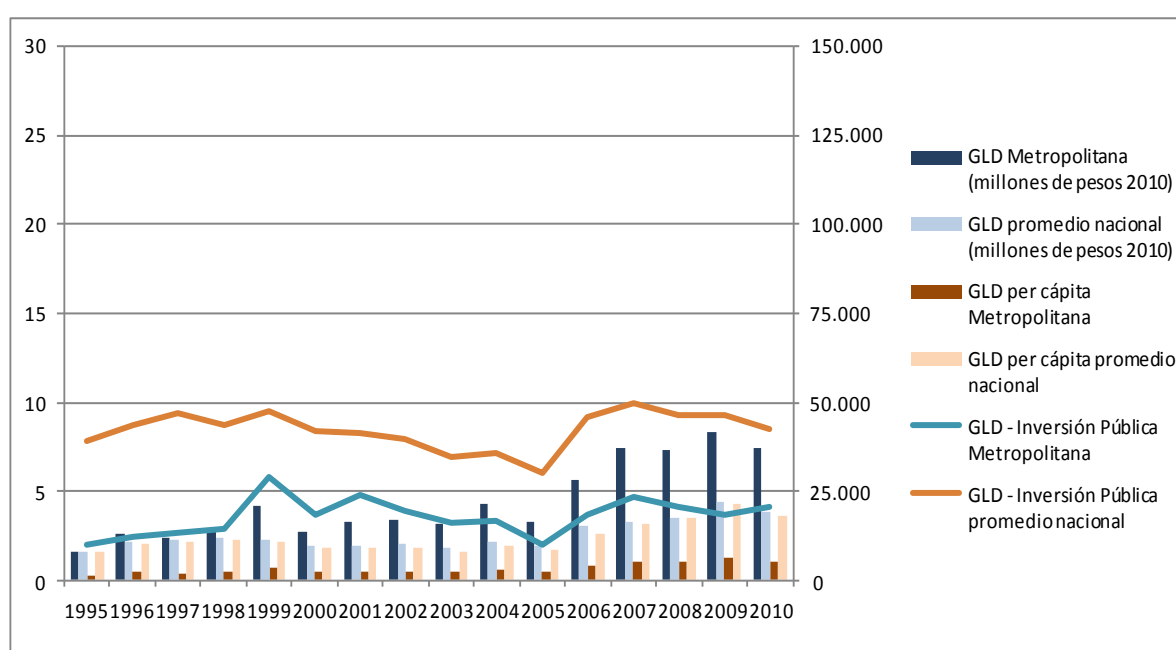


**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

El GLD (ver Gráfico 52) se comporta de la misma manera. Como promedio para el periodo de observación: en términos absolutos es el más alto del país (\$21 mil millones versus los casi \$13 mil millones); per cápita es el más bajo (poco más de \$3 mil contra los casi \$12 mil); y como proporción de la inversión pública siempre ha

estado bajo la media nacional aunque con una tendencia ascendente (es una de las cinco regiones que acumula un saldo positivo). Cabe destacar que a diferencia del GDR como proporción de la inversión pública (que entre 1999 y 2002 mostró un alza significativa), el GLD de este tipo siempre se mantuvo estable. Por lo mismo, la conclusión es igual a la de Valparaíso: los incrementos en el GDR se debieron principalmente a un aumento en las transferencias sectoriales y no en los recursos de amplia autonomía de decisión para el GORE.

**Gráfico 52:** Análisis GLD - Región Metropolitana



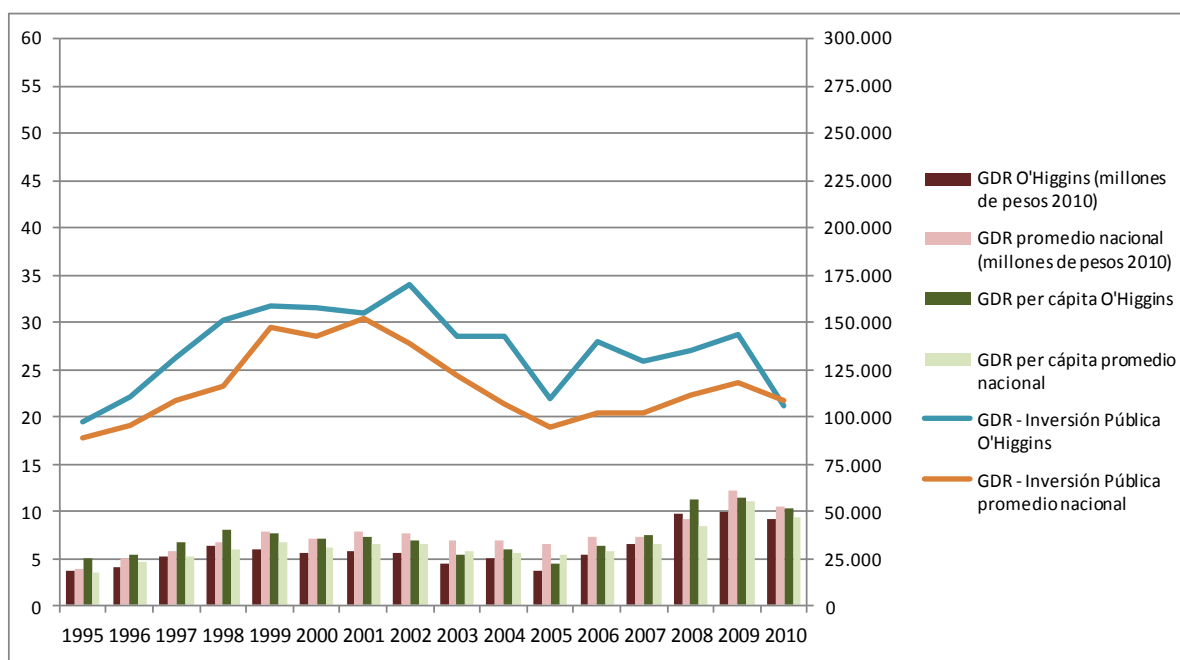
**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

## 2.8 GDR REGIÓN DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO O'HIGGINS

Todos los tipos del GDR de la región de O'Higgins tienden a comportarse con rendimientos similares a sus respectivos niveles nacionales, sin bajos o altos drásticos (Gráfico 53). El GDR en montos absolutos ha estado bajo la media nacional (con la excepción de 2008), con un promedio en el periodo 1995 – 2010 de \$30 mil millones versus \$37 mil millones. En términos per cápita ha sido opuesto aunque también ligeramente, ya que en promedio para el mismo lapso se ha gastado en los habitantes

de O'Higgins poco más de \$36 mil anuales, contra los \$32 nacionales. El GDR como proporción de la inversión pública ha evolucionado siguiendo la curva del promedio nacional, aunque también ligeramente superior a ella.

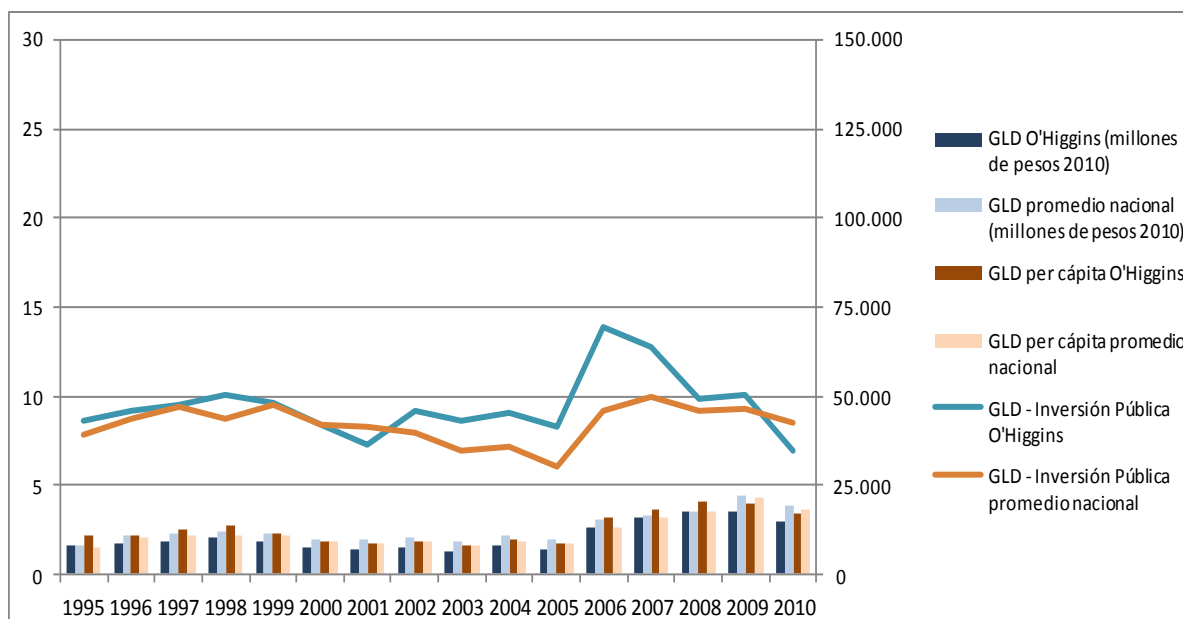
**Gráfico 53:** Análisis GDR - Región de O'Higgins



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

El GLD no presenta diferencias significativas respecto al comportamiento del GDR (ver Gráfico 54). Lo único a mencionar es que el GLD como proporción de la inversión pública es bastante más cercano a la media nacional que en el caso del GRD (en promedio para el periodo de estudio, el de O'Higgins fue de 27,23% versus el 23,16% nacional) e incluso en 2001 fue más bajo que éste. Además, este tipo de GLD tendió a la baja: si en 1995 era de 8,59%, en 2010 finalizó sólo con 6,91%.

**Gráfico 54:** Análisis GLD - Región de O'Higgins



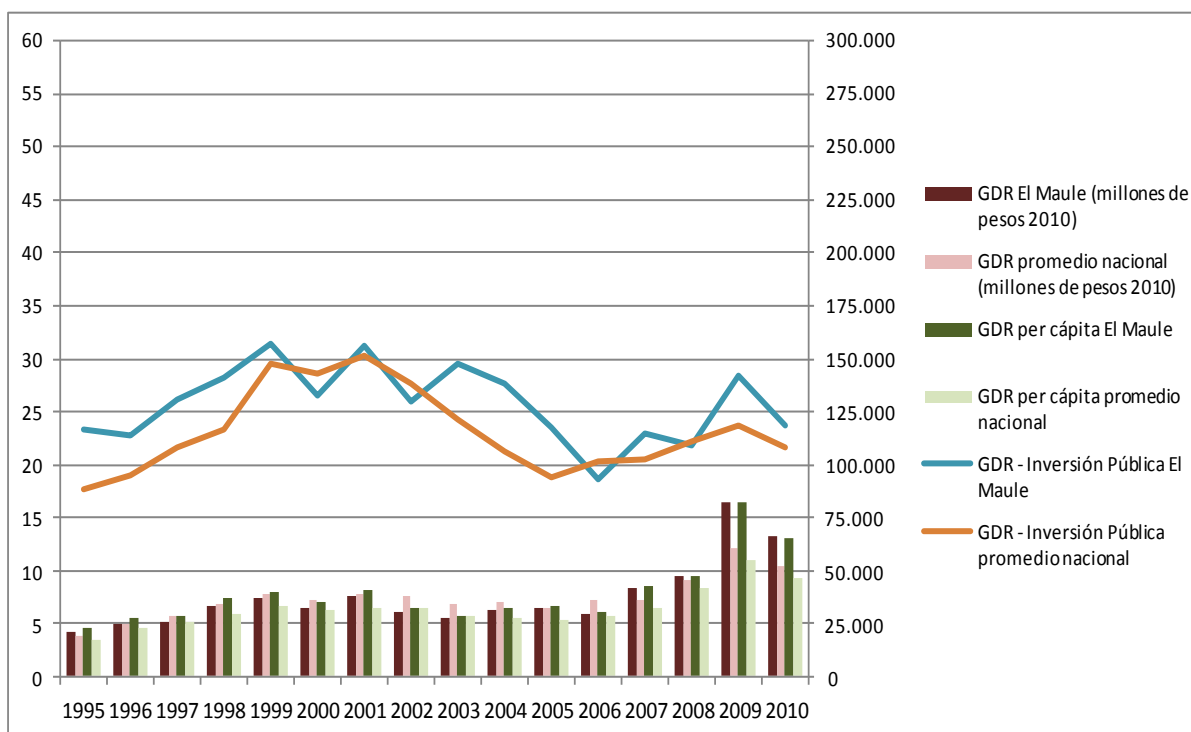
**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

## 2.9 GDR REGIÓN DEL MAULE

La descentralización fiscal por la vía del gasto experimentada por la Región del Maule es la más cercana a la de los promedios nacionales, tanto en GDR como en GLD. Como se ha explicado, debido al efecto que generan las regiones con mayores niveles de densidad poblacional (principalmente la Metropolitana), encontrarse cerca de los promedios nacionales apunta a tener un nivel de descentralización del gasto relativamente bajo al compararlo con el resto de regiones.

Respecto a lo primero (ver Gráfico 55), todas sus dimensiones muestran comportamientos en el tiempo muy similares al nacional, sin sobresaltos de relevancia. El GDR tanto en sus valores absolutos como en proporción de la inversión pública ha ido alternando posiciones con sus respectivos valores nacionales, aunque con promedios para el periodo 1995 - 2010 superiores. En efecto, \$37,6 mil millones es el GDR absoluto del Maule, \$600 mil más que la media nacional; y 25,74% es el GDR respecto a la inversión pública de la región, contra el 23,16% del promedio nacional. El GDR per cápita, en cambio, siempre ha estado levemente sobre la media nacional (con la única excepción de 2009).

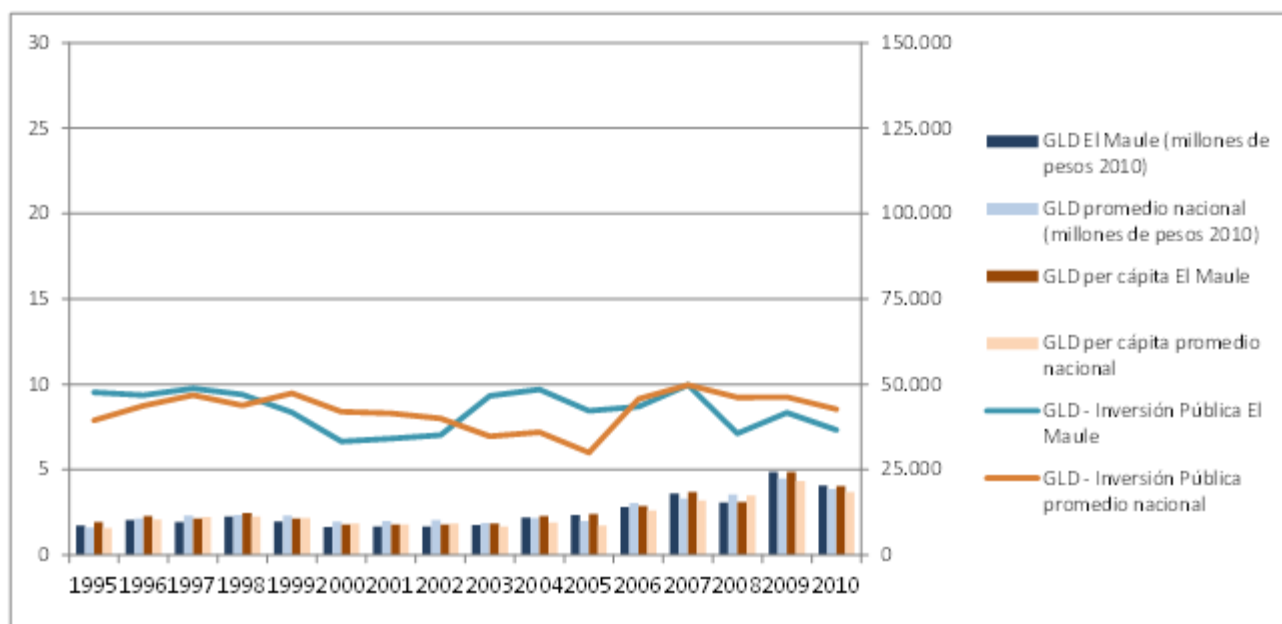
**Gráfico 55:** Análisis GDR - Región del Maule



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

El GLD (ver Gráfico 56) se comporta de la misma manera, aunque cabe destacar una baja en su proporción a la inversión pública regional. Pese a que es muy cercana e incluso ligeramente mayor a la nacional, al considerar el promedio 1995 - 2010 (9,47% contra 8,44%) ha tenido un retroceso en los 16 años de estudio, con un diferencial negativo del 1,68%.

**Gráfico 56:** Análisis GLD - Región del Maule



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

## 2.10 GDR REGIÓN DE BIOBÍO

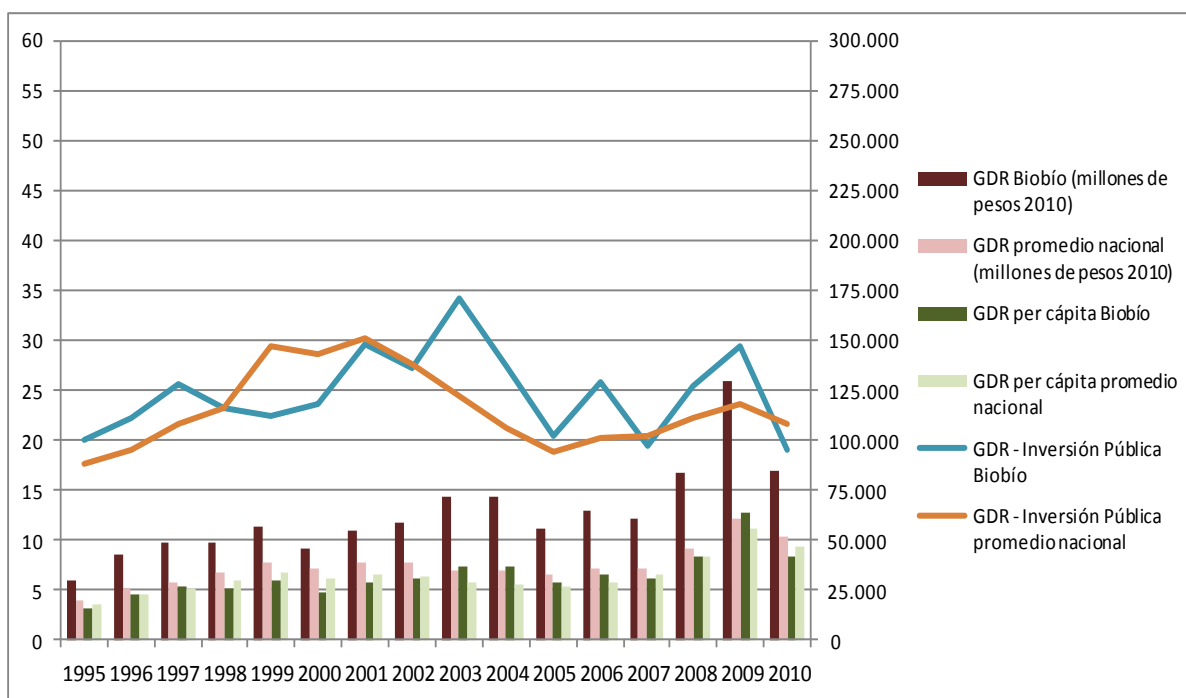
El GDR absoluto de Biobío es uno de los más abultados del país (Gráfico 57): en 2009 superó los \$129 mil millones, la cifra más elevada de cualquier región entre 1995 y 2010; y en términos promedio para ese periodo es la segunda más alta con \$63 mil millones, sólo superada por la Región Metropolitana. Sin embargo, debido a la alta densidad poblacional esta realidad no se traduce en elevados niveles per cápita. Si bien están ligeramente sobre el GDR per cápita nacional (en promedio para 1995 – 2010, el de Biobío fue sólo superior al nacional en poco más de \$140 mil, lo que equivale a 0,44%), esta región se convierte en la tercera más baja, después de la Metropolitana y Valparaíso.

El GDR como proporción de la inversión pública muestra un comportamiento ligeramente anti-cíclico respecto a la media nacional, alcanzando su máximo en 2003 (34,24%), justo cuando el nivel nacional decrecía (24,36%). Desde ese año en adelante se observan abruptos vaivenes, llegando incluso a sus otros dos máximos



históricos, con 25,77% en 2006 y 29,44% en 2009. Sin embargo, luego vuelve a caer a niveles más bajos que 1995, con un diferencial negativo de 1,05%.

**Gráfico 57:** Análisis GDR - Región de Biobío



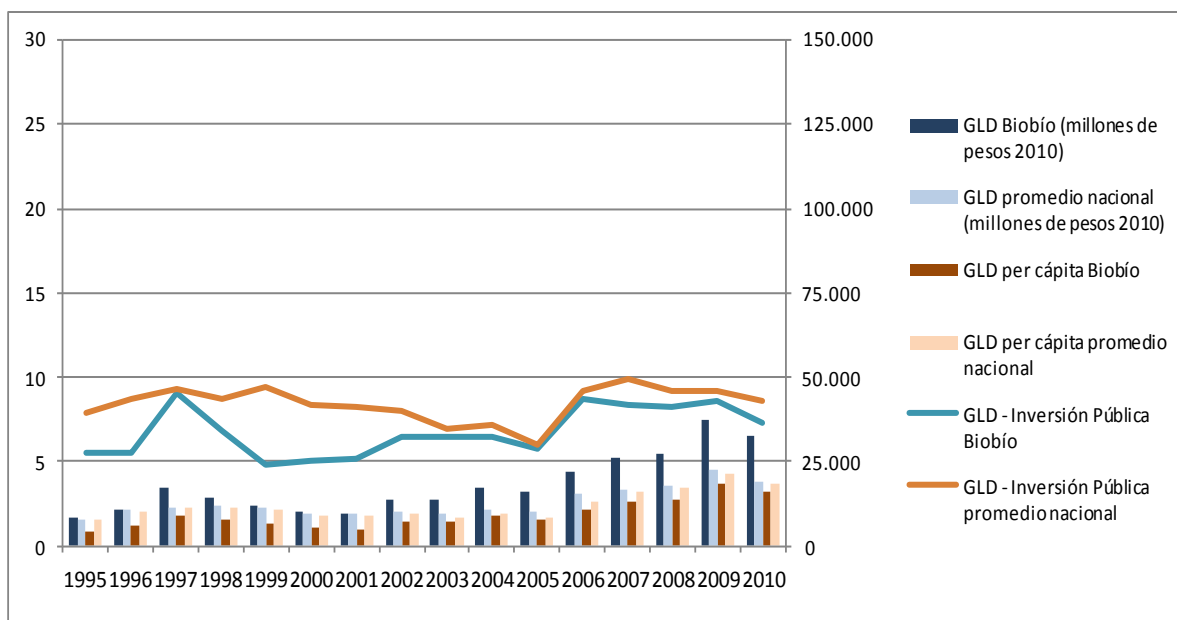
**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

El GLD de Biobío (Gráfico 58) en términos absolutos se comporta de la misma manera que su símil del GDR, aunque en proporciones muy menores. Esto se refleja en términos per cápita, donde se nota una caída importante: durante todos los años el GLD por persona en esta región ha sido inferior al nivel nacional (en promedio 1995 – 2010, poco más de \$9 mil versus casi \$12 mil). Además, el GLD como proporción de la inversión pública ha estado en promedio para el periodo de observación en 6,78%, el segundo más bajo del país (después de la Región Metropolitana).

En vista de lo observado hasta acá, Biobío es una de las regiones con menos avances en descentralización fiscal por la vía del gasto, en conjunto con la Metropolitana y Valparaíso. De todas formas cabe destacar que ésta es una de las cinco regiones con

un GLD como proporción de la inversión pública que tendió al alza entre 2010 y 1995, con un diferencial positivo de 1,73%.

**Gráfico 58:** Análisis GLD - Región de Biobío



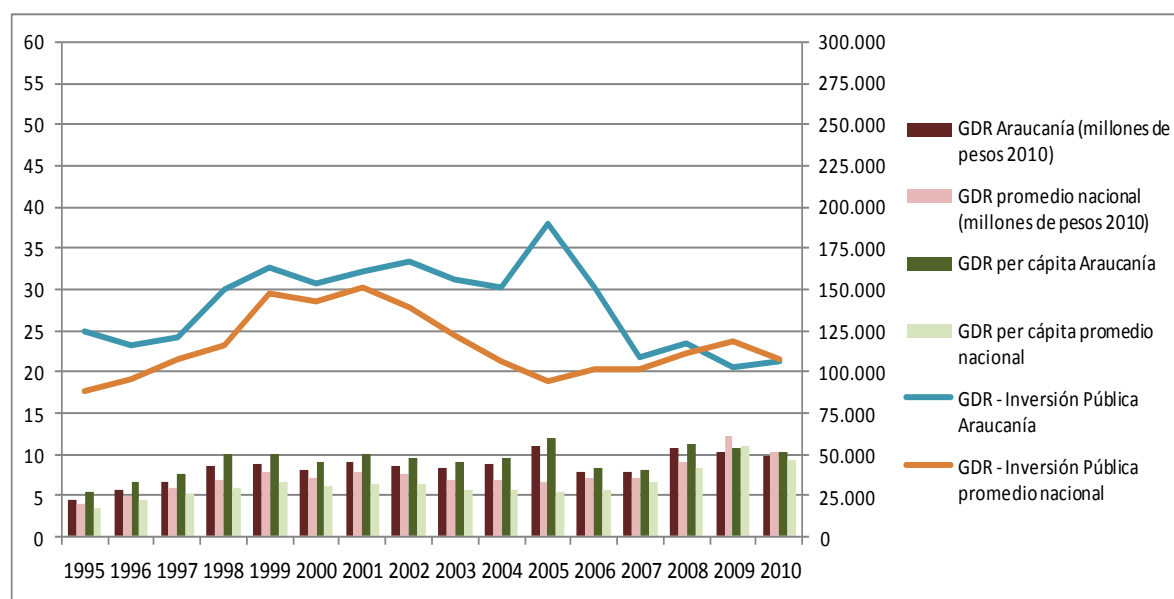
**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

## 2.11 GDR REGIÓN DE LA ARAUCANÍA

La Araucanía es una región cuyo GDR históricamente se mantuvo sobre las medias nacionales (aunque siempre por escaso margen), tendencia que se revirtió desde 2007 (ver Gráfico 59). En efecto, a partir de este año se registra una abrupta baja del GDR como proporción de la inversión pública (del 37,95% en 2005 bajó al 21,79% dos años más tarde), asemejándose al nivel nacional e incluso situándose por debajo de él. Dicha baja llevó a La Araucanía a arrojar un diferencial negativo para este tipo de GDR entre 2010 y 1995 de 3,48%, situándola no sólo como una de las cinco regiones con registros negativos en este ámbito, sino además siendo la de mayor retroceso del país después de Arica y Parinacota. En términos de moneda absoluta y per cápita, desde 2009 ambas se encuentran por primera vez bajo sus medias nacionales. Si bien se

requiere observar años posteriores, la última parte del periodo de estudio sugiere una re centralización del gasto público en la Región de la Araucanía.

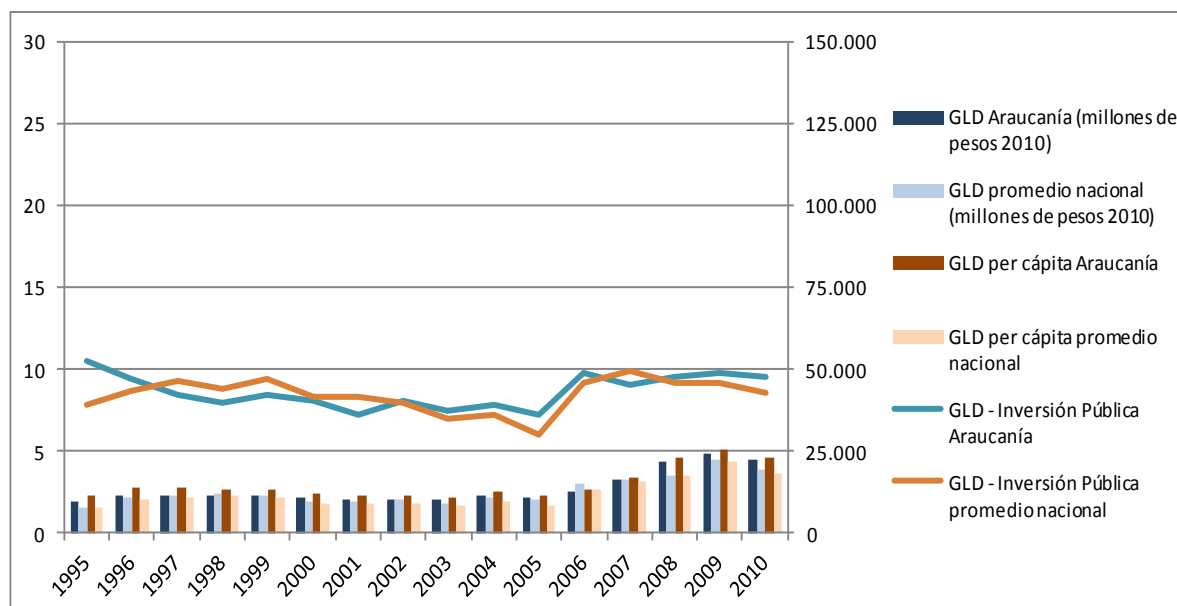
**Gráfico 59:** Análisis GDR - Región de La Araucanía



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

El GLD en cambio (Gráfico 60) parece haber acusado un menor impacto a la tendencia a la baja del GDR. Tanto sus montos absolutos como per cápita se pusieron ligeramente frente a sus medias nacionales, mientras que como proporción de la inversión pública se ha mantenido estable, aunque siempre muy ajustada al GLD nacional e, igualmente, arrojando un saldo negativo entre 2010 y 1995 (0,89%).

**Gráfico 60:** Análisis GLD - Región de La Araucanía



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

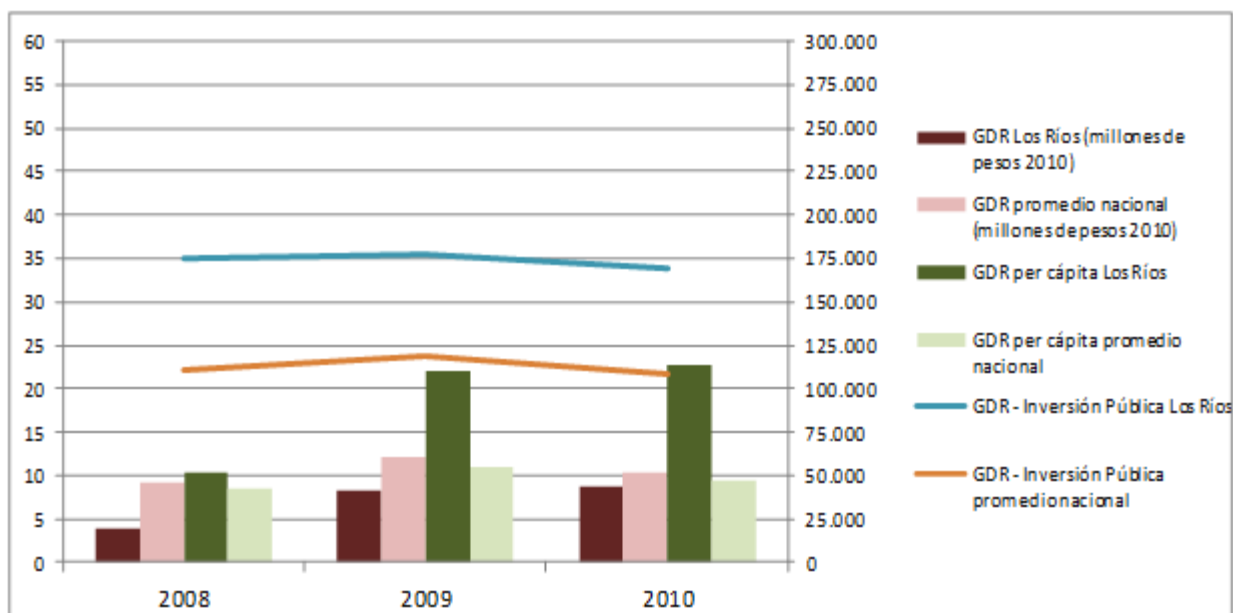
## 2.12 GDR REGIÓN DE LOS RÍOS

Tal como ocurre con el GORE de Arica y Parinacota, Los Ríos ha contado con presupuesto desde 2007, aunque correspondiente solo al último cuatrimestre. Además, la información de la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva contempla los fondos vigentes que componen el GDR (IRAL FOSIS y los CP en sus tres modalidades) sólo a partir de 2008. Por lo tanto, el análisis comienza con dicho año al ser representativo de los gastos anuales.

La Región de Los Ríos nació con un GDR elevado que se ha mantenido estable (Gráfico 61), con montos per cápita que en 2009 y 2010 estuvieron frente a los \$100 mil y un GDR sobre la inversión pública que se ha mantenido en torno al 34%<sup>110</sup>. Esto marca una diferencia con Arica y Parinacota, región que comenzó con un sorprendente 53,35% para este tipo de GDR, bajando abruptamente para terminar con niveles similares a los de Los Ríos en 2010. Misma trayectoria siguió el GDR per cápita.

<sup>110</sup> El bajo nivel del GDR en montos absolutos se debe a la escasa población de la región.

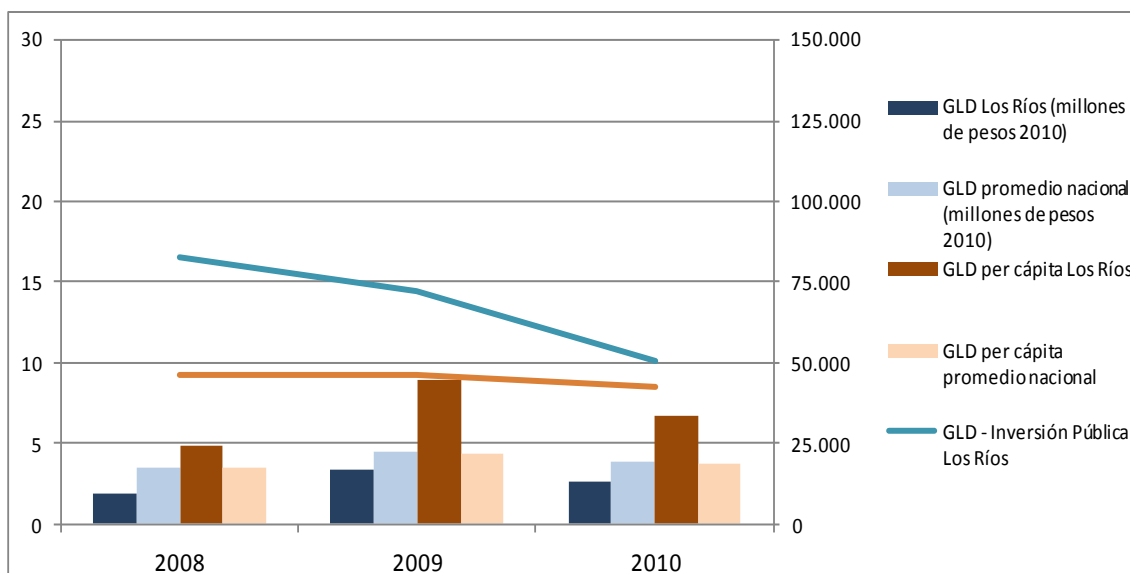
**Gráfico 61:** Análisis GDR - Región de Los Ríos



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

El GLD tiene un comportamiento algo distinto. El Gráfico 62 muestra que sus versiones en moneda absoluta y per cápita mantienen la tendencia de sus pares del GDR, pero no así el que lo mide como proporción de la inversión pública, acumulando un diferencial negativo de 6,44%, el segundo más alto del país. Pese a ello, en términos comparativos Los Ríos es una región cuya descentralización fiscal por la vía del gasto es avanzado, al igual que Arica y Parinacota.

**Gráfico 62:** Análisis GLD - Región de Los Ríos



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

### 2.13 GDR REGIÓN DE LOS LAGOS

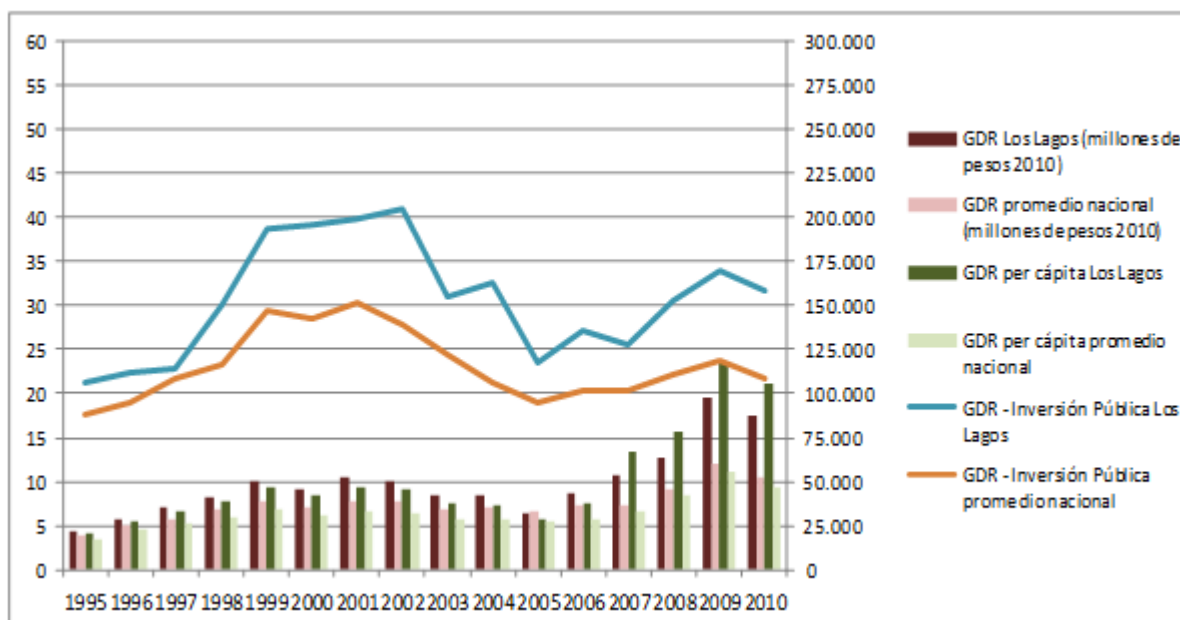
Al igual que Tarapacá tras la desanexación de Arica y Parinacota, Los Lagos también se ha visto favorecida desde un punto de vista de descentralización fiscal por la vía del gasto tras la creación de la región de Los Ríos. Como se puede observar en el Gráfico 63, el GDR en sus tres dimensiones siempre se ha mostrado mayor a sus medias nacionales y siguiendo las oscilaciones en el rendimiento de éstas, con la única excepción del GDR como proporción de la inversión pública, que entre 1999 y 2003 tiende a desprenderse del nivel nacional (alcanzando casi el 41% en 2002, elevada cifra considerando que hasta 2008 este índice no superaba el 33%).

Sin embargo a partir de 2008 comienzan rendimientos ascendentes<sup>111</sup>: El GDR como proporción de la inversión pública se volvió a despegar del nivel nacional, llegando a

<sup>111</sup> La Región de Los Ríos comenzó a tener una asignación presupuestaria anual completa desde 2008, ya contaba con recursos en el cuatrimestre inmediatamente anterior (último de 2007), cuyas transferencias (FNDR, IRAL y CP) son incorporadas en 2007 a la región de Los Lagos. De ahí que esta última experimente un alza desde dicho año, aunque no se deba a inversiones efectuadas en la región.

casi el 35% en 2009; y el GDR per cápita regional llegó a ser más del doble que el nacional en 2009 y 2010.

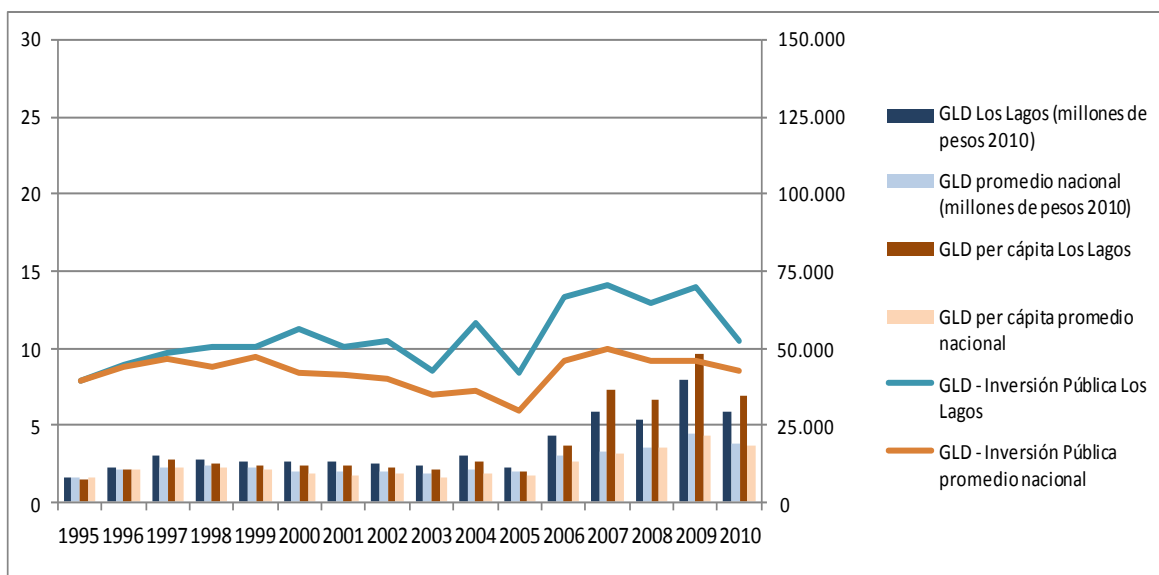
**Gráfico 63:** Análisis GDR - Región de Los Lagos



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

El salto experimentado por el GLD es aún más notorio, sobre todo a partir de 2006 (ver Gráfico 64), superando ampliamente las medias nacionales. De hecho, el diferencial del GLD como proporción de la inversión pública que arroja entre 2010 y 1995 es el segundo más alto del país –de las sólo cinco regiones que han experimentado números positivos–, con 2,61% pese a que la tendencia final de éste es decreciente.

**Gráfico 64:** Análisis GLD - Región de Los Lagos



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

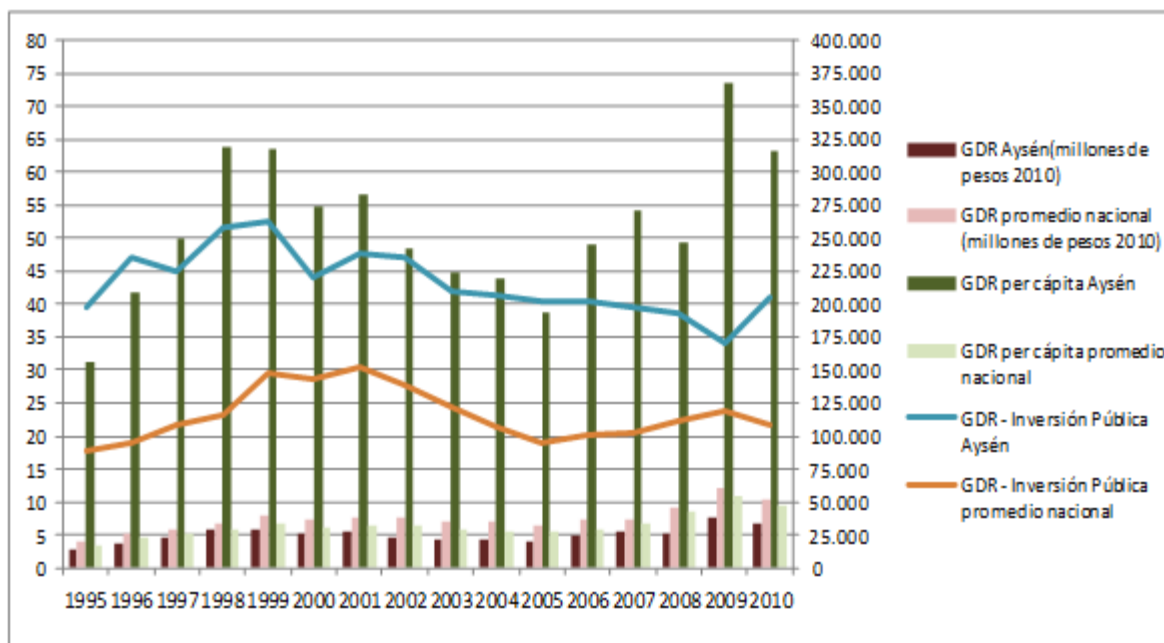
#### 2.14 GDR REGIÓN AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO

Esta es la región con el más alto nivel de descentralización fiscal por la vía del gasto de Chile. Invariablemente, desde 1995 a 2010 ha tenido los niveles de GDR per cápita y como proporción de la inversión pública más elevados del país y, además, mostrando niveles razonables de estabilidad (ver Gráfico 65). En efecto, respecto a lo primero Aysén promedia más de \$258 mil -lejos de los cerca de \$172 mil de su más cercano perseguidor (Magallanes) y del promedio nacional, que apenas supera los \$32 mil- con un máximo histórico de más de \$367 mil en 2009.

Respecto a su participación en la inversión pública, el GDR de Aysén promedia entre 1995 y 2010 un 43,25%, con un máximo histórico de 52,64% en 1999. Pese a que Arica y Parinacota tiene una cifra levemente superior (43,51%), no es un caso comparable debido a la corta vida de esta región y a la abrupta caída que ha experimentado desde 2008 a 2009 (acumulando un diferencial negativo de 18,65%, el más alto del país). El caso de Aysén, en cambio, sugiere una mayor estabilidad aunque cabe reconocer que existe una abierta evidencia que dicho índice ha tendido a la baja desde 2001 en adelante. De hecho, el diferencial acumulado de 2010 a 1995 es levemente positivo, con un 1,41%.



**Gráfico 65:** Análisis GDR - Región de Aysén<sup>112</sup>



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

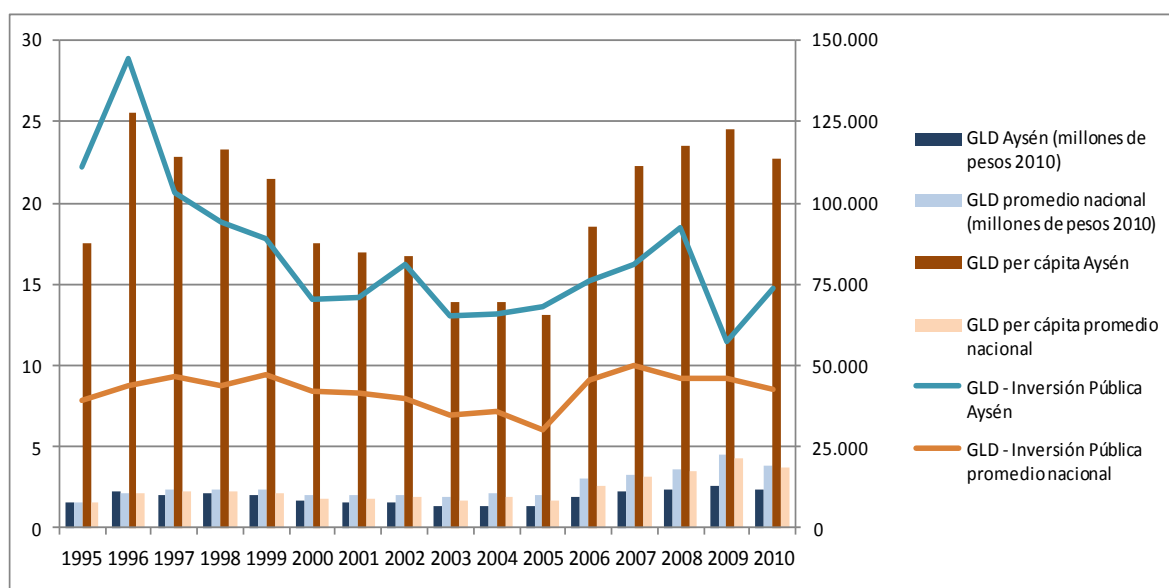
El GLD de esta región también es el más alto del país (ver Gráfico 66). En términos per cápita ha significado en promedio para 1995 - 2010 más de \$98 mil, mientras el nacional no llega a los \$12 mil. En promedio para el mismo periodo y como proporción de la inversión pública está cercano al 15%, casi el doble del nivel nacional. Sin embargo acá radica una diferencia importante con respecto al GDR: la caída del GLD ha sido más abrupta (pese a que el per cápita ha ido en alza), acumulando el diferencial negativo entre 2010 y 1995 más abultado del país: 7,49%.

Sumando ambos análisis se puede decir que la región con el nivel de descentralización fiscal por la vía del gasto más alto del país, ha tendido a una centralización debido a que (1) el GDR como parte de la inversión pública ha tendido a la baja desde 2000 (2) y que este tipo de GLD se ha visto fuertemente deprimido incluso desde antes, restringiendo así aún más los recursos sobre los cuales el GORE de Aysén tiene amplia

<sup>112</sup> A este gráfico de análisis del GDR regional se le han cambiado las escalas de los ejes verticales (de 60% a 80% y de \$300.000 a \$400.000), debido a que en 2009 Aysén superó los \$300.000 mil en GDR per cápita.

autonomía para decidir sus ejecuciones. Todo esto pese a las alzas en los GRD y GLD per cápita de los últimos cinco años. Como ya se ha dicho, si bien es necesario contar con datos complementarios para conocer el estado de la descentralización fiscal por la vía del gasto de una región, no logran dimensionar el peso relativo que tienen sobre las inversiones regionales los distintos niveles de gobierno que la ejecutan. En este caso, por ejemplo, las inversiones per cápita del gobierno central que no pasan por las manos del GORE han crecido con tasas frente a los del GRD y GLD. Por lo mismo, como medida principal se toman las que expresan su proporción como parte de la inversión pública regionalizada.

**Gráfico 66:** Análisis GLD - Región de Aysén



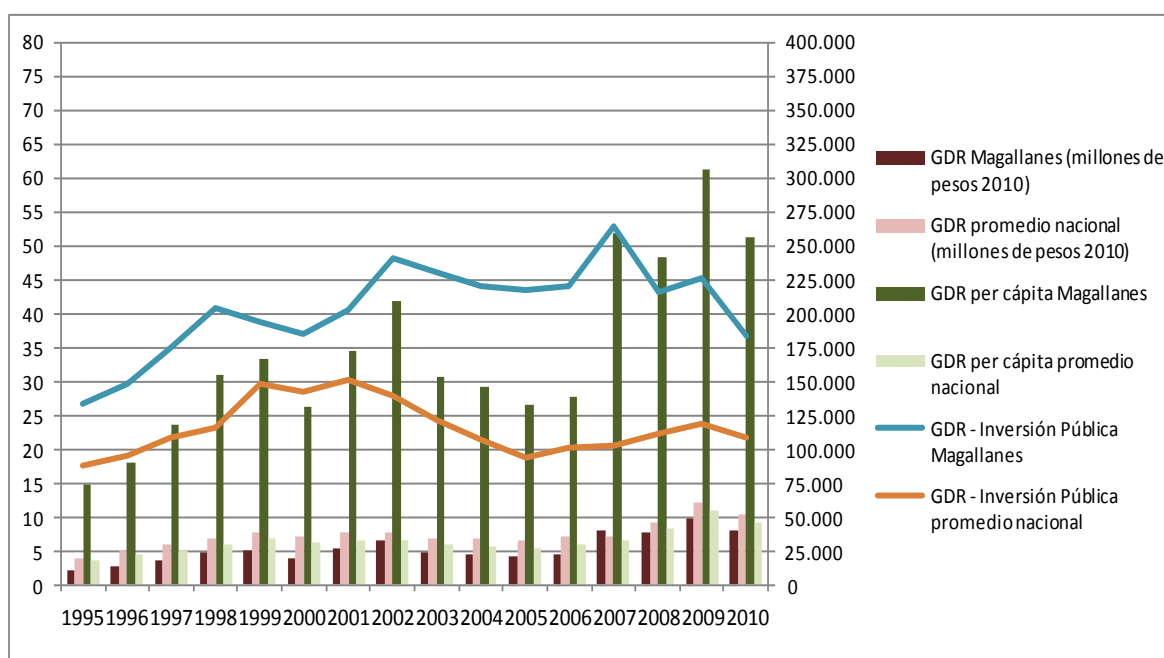
**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

## 2.15 GDR REGIÓN DE MAGALLANES Y LA ANTÁRTICA CHILENA

Después de Aysén, Magallanes es la segunda región con mayor descentralización fiscal por la vía del gasto. Y a diferencia de la primera, muestra una tendencia hacia el alza. En efecto, en promedio para el periodo 1995 – 2010 el GDR per cápita de Magallanes ha sido más de cinco veces superior al promedio nacional y casi el doble del GDR como proporción de la inversión pública, con un 40,85% (ver Gráfico 67). Lo que resulta

doblemente relevante de este último es que pese a la caída experimentada desde 2007, el diferencial entre 2010 y 1995 sigue siendo positivo, con un 10,09%, el segundo más alto del país después de Los Lagos. Así, la segunda región con el gasto más descentralizado de Chile tendió al alza, actuando de manera opuesta de la primera (Aysén) y diferenciándose de la curva de rendimiento del nivel nacional.

**Gráfico 67:** Análisis GDR - Región de Magallanes<sup>113</sup>



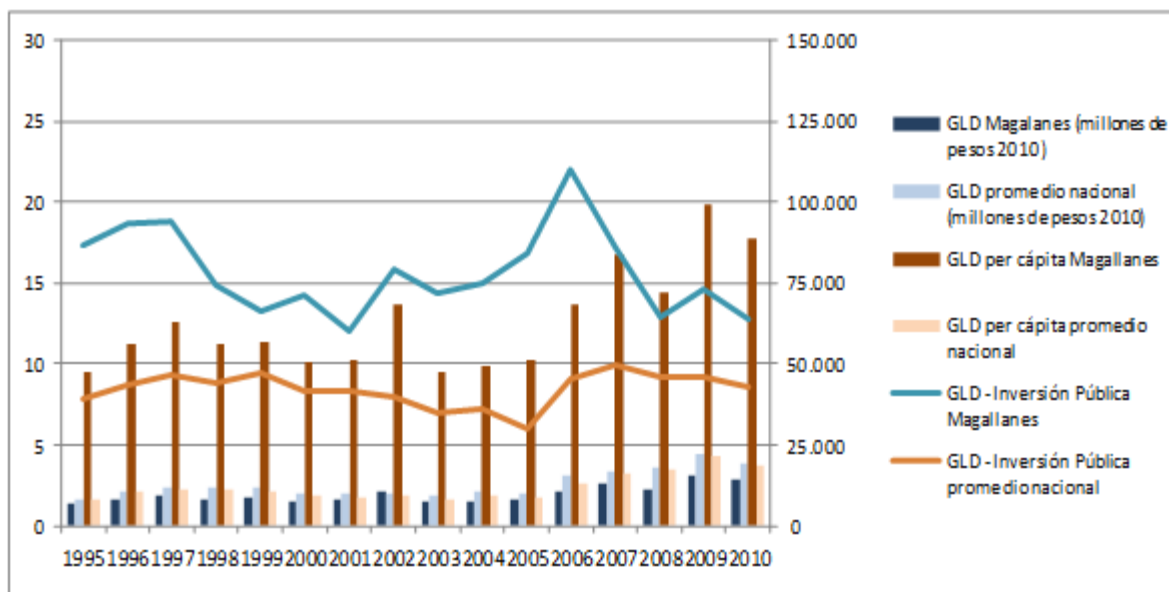
**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

El GLD en términos de moneda absoluta y per cápita arroja rendimientos similares a los del GDR (Gráfico 68). Sin embargo, como proporción de la inversión pública ha manifestado un comportamiento más bien estable en relación a su media nacional, con una abrupta y puntual alza en 2006 (21,95%) que no se condice con el rendimiento del GDR de este tipo. También, a diferencia de la tendencia al alza de este último entre

<sup>113</sup> Al igual que con el gráfico de análisis del GDR de Aysén, a éste se le han cambiado las escalas de los ejes verticales (de 60% a 80% y de \$300.000 a \$400.000), debido a que en 2009 Magallanes superó los \$300.000 mil en GDR per cápita.

1995 y 2010, el GLD muestra un comportamiento opuesto, con un diferencial negativo de 4,52%, el tercero más alto del país. En consecuencia, el alza del GDR responde a un incremento en las transferencias del gobierno central sobre las que el GORE de Magallanes tiene escasa autonomía de decisión.

**Gráfico 68:** Análisis GLD - Región de Magallanes



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Estados Analíticos de Situación Presupuestaria (Contraloría General de la República), a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social) y a leyes de Presupuesto del Sector Público.

### 3. RECAPITULACIÓN

---

Tras la revisión del GDR región por región se refuerza la observación realizada en el Capítulo IV: la descentralización fiscal experimentada desde mediados de la década de los 90, posteriormente comenzó tímidamente a retroceder, hasta dar muestras de una re centralización fiscal a nivel regional.

Al observar los GLD, diez de las 15 regiones del país muestran evoluciones negativas en sus proporciones respecto a la inversión pública regionalizada. Es decir, en dos terceras partes de las regiones chilenas los GORE vieron disminuidos la proporción de inversión regional sobre los cuales cuentan con amplia autonomía en su ejecución. En ellas, aumentó el peso de las transferencias condicionadas por los ministerios financistas, por lo que se reforzó el rol del gobierno central. Pese a ello, el agregado nacional del GLD sobre la inversión pública tendió levemente al alza (de 7,88% en 1995 a 8,54% en 2010). Esto se debe al gran peso que ejerce la Región Metropolitana (y en menor medida otras densamente pobladas, como Valparaíso y Biobío). Ellas aumentaron levemente sus GLD y en consecuencia 'arrastraron' el promedio nacional.

Todo esto se corrobora al observar que los periodos de mayor descentralización fiscal por la vía del gasto han sido favorecidos principalmente por transferencias desde el gobierno central a los GORE y más aún, por la fuerte alza experimentada por la Región Metropolitana entre 1999 y 2002 (también gracias a esas transferencias condicionadas), que nuevamente terminó 'arrastrando' al promedio nacional. Llega a sonar paradójico: la época de mayor descentralización fiscal por la vía del gasto fue gracias a la región donde se emplaza Santiago y a través de transferencias fuertemente condicionadas por autoridades que residen en ella.

Por último, se constató que las regiones extremas, especialmente las del sur, son las que más han avanzado en descentralización del gasto, mientras que las del centro han recorrido el camino opuesto.

## **CAPÍTULO VI:**

### **¿HA EXISTIDO RELACIÓN ENTRE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL EN CHILE?**

## 1. INTRODUCCIÓN

---

¿Para qué descentralizar? Ya se ha dicho que la descentralización no es un fin en sí mismo, sino que es un medio para alcanzar otros objetivos. Como se vio en el capítulo introductorio de esta tesis, la literatura arroja que en términos generales, de la descentralización se esperan objetivos tales como fortalecer la democratización, fomentar la participación ciudadana, acercar el Estado a la gente, hacer más eficiente la provisión de servicios e inversiones públicos, reconocer la diversidad territorial interna, fomentar el desarrollo de los territorios y disminuir los desequilibrios producidos en ellos, entre muchos otros. Sin embargo, también queda en duda las posibilidades de que una reforma político administrativa, como la descentralización, pueda realmente lograr tales transformaciones estructurales (de Mattos, 1990).

Esta interrogante sigue estando vigente y no excluye al caso chileno. Sin ir más lejos, la creación de los Gobiernos Regionales (GORE) tuvo como objetivo prioritario el de promover un desarrollo regional equitativo y armónico en el ámbito social, cultural y económico (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-e). Si bien el término no está debidamente definido, y aún menos operativizado para ser medible, se repite constantemente en los cuerpos legales y fundamentos de las políticas públicas asociadas al proceso de descentralización.

¿Ha cumplido la descentralización regional su objetivo de promover un mayor desarrollo de estos territorios?, ¿existe relación entre descentralización y desarrollo regional en Chile? Son preguntas ineludibles y necesarias para entender el impacto del proceso de descentralización en el país. Este capítulo se aboca a ello, por lo que desplaza a la descentralización del centro del estudio para situarla como una variable independiente, con el objetivo de entender si ha tenido relación con el desarrollo de las regiones (variable dependiente).

Ahora bien, desde un comienzo esta investigación asume que fenómenos tan complejos y multidimensionales como el desarrollo no tienen respuestas monocausales. Sumado al escaso avance del proceso de descentralización, constatado en los capítulos anteriores, lleva a la hipótesis de que no ha existido una relación consistente y generalizada entre el proceso de descentralización y el desarrollo de las

regiones (aunque sí es esperable que existan algunas excepciones); y que la actividad económica de la región es el principal factor que incide en el desarrollo de éstas.

Considerando este presupuesto, ¿por qué obstinarse en estudiar si ha existido relación entre desarrollo y descentralización? Razones de peso hay varias:

- Si bien se ha escrito sobre estos temas para el caso chileno, dejando la idea normalmente de que no hay mayor relación entre ambas variables, existe una carencia de trabajos que evidencien empíricamente esta situación.
- Al revisar la literatura -teórica y empírica internacional- y según impresiones de diversos actores políticos y técnicos involucrados en el proceso de descentralización en Chile, sí es factible que esa relación ocurra, aunque bajo ciertas condiciones que hoy en el país no están garantizadas;
- Resulta de gran interés comprobar si han existido regiones concretas en las que se encuentre evidencia positiva entre descentralización y desarrollo, escapando tales casos de esta hipótesis general;
- Las conclusiones generadas producto de lo descrito pueden ser útiles para futuros diseños de políticas públicas en la materia.

Para estudiar lo propuesto, este capítulo primero reflexiona sobre cómo medir el bienestar de las personas, bajo el concepto de desarrollo estudiado en el Marco Teórico Conceptual, y sobre la disponibilidad de indicadores e índices para tales efectos en Chile. Sobre esta base, se propone la construcción de un Índice de Desarrollo Regional (IDERE), compuesto por 18 indicadores agrupados en seis dimensiones: Salud, Educación, Economía y Empleo, Pobreza e Ingresos, Seguridad Ciudadana y Vivienda. Luego, en el punto 3, se analizan los resultados para todas las regiones de los IDERE globales y sus dimensiones entre 1990 y 2010. En el apartado siguiente se escoge el Gasto de Decisión Regional (GDR) per cápita, estudiado en el Capítulo IV, como vara de medición de la descentralización regional, a efectos de buscar si ha existido relación entre ésta y el IDERE.



Tal como se argumentó en el Capítulo I, el enfoque de la triangulación metodológica entre métodos es la opción metodológica escogida por esta investigación, dado a que es un cobijo apropiado para las técnicas empleadas a lo largo del presente capítulo.

El estudio de la relación entre descentralización y desarrollo regional se dividió en dos etapas: una cuantitativa y otra cualitativa. La primera se basa en regresiones lineales múltiples, tanto para el IDERE global para como cada una de sus dimensiones, incluyendo otras tres variables independientes además del GDR: inversión del gobierno central regionalizada, inversión de las municipalidades circunscritas a las regiones y PIB regionalizado (descontando las inversiones públicas descritas), todos expresados en términos per cápita.

A partir de las interpretaciones emanadas del análisis de estos resultados, se aplicó la etapa cualitativa. Para ello se diseñó la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a actores que han participado en el proceso de descentralización en Chile, con el objetivo de ir contrastando los resultados obtenidos y complementar su interpretación.

## 2. MEDICIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL EN CHILE

---

### 2.1 ¿CÓMO MEDIR DESARROLLO REGIONAL? FUENTES ESTADÍSTICAS E ÍNDICES EXISTENTES

Chile cuenta con una amplia gama de información estadística que busca describir distintos aspectos de la calidad de vida de sus habitantes. Destaca la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN); las bases de datos que mantienen los ministerios de corte social (salud, educación y vivienda, principalmente); y el Instituto Nacional de Estadística (INE), como articulador de información y responsable de estudios de gran relevancia. De todos ellos se obtienen valiosos datos que permiten conocer la evolución de diversas áreas que son clave para el bienestar de las personas, además de ser una herramienta útil para orientar prioridades y elaborar políticas públicas. Sin embargo, esa información es parcial. No se ha construido un indicador regionalizado consistente y de aplicación periódica que busque medir el desarrollo, como una idea agregada de estándares de calidad de vida, experimentado en el país.

Desde luego esto contribuye a la definición del concepto de desarrollo, de amplio y álgido debate teórico. Las teorías y los modelos interpretativos clásicos que han abordado el concepto de desarrollo provienen fundamentalmente del mundo de la economía. Como se vio en la introducción de esta tesis, los modelos teóricos que se han elaborado desde entonces han incorporado una serie de consideraciones que la economía clásica dejaba de lado, aunque por supuesto sin obviar la trascendental relación entre crecimiento económico y desarrollo. Sin embargo, éste no se puede reducir a indicadores económicos. En palabras de Amartya Sen (2007, p. 86) “lo que se discute no es la irrelevancia de las variables económicas (que ciertamente no son irrelevantes), sino su grave inconveniencia para captar muchas de las influencias causales sobre la calidad de vida y las posibilidades de supervivencia de las personas”.

Este trabajo se adhiere a la idea de que el desarrollo está estrechamente ligado al enfoque de las capacidades humanas, impulsado por Sen (1985, 1999) y complementado posteriormente por otros autores, entre ellos Martha Nussbaum (2000, 2006). Así, el desarrollo se entiende como una expansión de las capacidades humanas, es decir, de las oportunidades que tienen las personas para ejercitar sus libertades de elección para la consecución de objetivos en distintas áreas vitales para sus vidas (Sen, 1999). En consecuencia las capacidades se codifican en torno a

diferentes dimensiones. Una definición de ellas, entre varias, se puede encontrar en Nussbaum (2003), aunque, independiente de cuáles se escojan, existe consenso en que salud (tener la capacidad / oportunidad de disfrutar de una vida larga y saludable), educación (tener la capacidad / oportunidad de acceder a una adecuada educación, que promueva el conocimiento y la cultura) y recursos (tener la capacidad / oportunidad de contar con los recursos suficientes para alcanzar un nivel de vida digno), son claves para evaluar la calidad de vida de las personas.

En este marco conceptual se basa el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde 1990 realiza mediciones anuales del desarrollo con diversos cambios metodológicos en el camino, pero siempre manteniendo las tres dimensiones descritas. No exento de críticas, el IDH se ha transformado en la principal vara para medir del desarrollo mundial, gracias a la simplicidad con la que combina dimensiones clave en la calidad de vida de las personas, su fácil construcción y alta aplicabilidad que le permite hacer mediciones en todo el mundo. La alta aceptación del IDH y su enfoque multidimensional basado en las capacidades ha generado una fuerte influencia internacional en círculos políticos y académicos.

Chile no ha sido la excepción: inspirados en el IDH, la Subsecretaría de Desarrollo Regional elabora desde 1997 el Índice de Competitividad Regional (ICR). Sin embargo, como el nombre lo sugiere, evalúa principalmente variables económicas y empresariales. El ICR se construye a partir de siete factores: resultados económicos, empresas, personas, infraestructura, gobierno, innovación y recursos naturales. Pese a que a simple vista sólo los primeros son netamente económicos, el resto están contruidos bajo esta óptica. Por ejemplo, el 85% del factor gobierno está formado por variables presupuestarias; los recursos naturales se miden íntegramente por el PIB que generan; el 42,5% del factor personas hace referencia al mercado laboral; y sólo el 20% del factor infraestructura incorpora rasgos relativos a viviendas deficitarias (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009c). El ICR apunta a medir potencialidades del mundo empresarial en pos de un crecimiento económico regional y no de desarrollo como se entiende en este trabajo. Es por ello que no se puede utilizar como medida en este sentido.

Ahora bien, ¿por qué no utilizar el IDH como medición de desarrollo regional para estos efectos? O para ser más específico, ¿por qué no observar si las políticas de

descentralización regional han tenido algún impacto en la evolución de los IDH regionales? La pregunta cobra todavía mayor validez al haber estudios que lo miden incluso a nivel comunal para todo el país (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo & Ministerio de Planificación, 2006). Sin embargo, existe una gran restricción que enfrenta el PNUD para elaborar el IDH a nivel mundial pero que en el plano sub-territorial en Chile se ve fuertemente disminuida: la disponibilidad de datos confiables para los casos de observación (Klugman, Rodríguez, & Choi, 2011). En efecto, poner en comparación a países de los cinco continentes y pertenecientes a culturas tan distintas genera, entre varios conflictos, un problema metodológico sobre la disponibilidad y confiabilidad de los datos, lo que obliga necesariamente a reducir las variables de medición a aquellas que muestren un alto grado de confianza.

En cambio Chile cuenta con una amplia gama de información estadística periódica, confiable y abierta a nivel territorial. Por lo mismo se considera oportuno elaborar un índice que logre hacer uso de esta información, agregando nuevas dimensiones que también son determinantes para la calidad de vida de las personas.

## **2.2 EL ÍNDICE DE DESARROLLO REGIONAL (IDERE)**

A partir de lo expuesto, este trabajo elabora un Índice de Desarrollo Regional (IDERE) con el objetivo de observar la evolución de dimensiones consideradas críticas en el desarrollo de las personas, agrupadas según las regiones donde habitan. De esta manera el IDERE permite constatar las desigualdades territoriales y brechas existentes.

El IDERE es una medida aritmética de índices normalizados entre 0 y 1 (donde 0 expresa el desarrollo mínimo y 1 el máximo) que miden logros en seis dimensiones: Salud; Educación; Economía y Empleo; Pobreza e Ingresos; Vivienda; y Seguridad Ciudadana. Los 18 indicadores que las alimentan fueron escogidos a partir de tres criterios: (1) que tengan relevancia y concordancia con la dimensión definida, usualmente también utilizados en la construcción de otros indicadores, como en el propio IDH y también en el Informe Latinoamericano de Pobreza y desigualdad (RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2012); (2) que reflejen resultados; y (3) que sus fuentes sean confiables (oficiales en este caso) y tengan información para la mayoría de los años en el periodo 1990 – 2010. La Tabla 14

resume los indicadores que componen el IDERE, sus fuentes, breves descripciones y participaciones con respecto al índice total.

**Tabla 14:** Composición del IDERE

DIMENSION	INDICADOR	DESCRIPCIÓN	PARTICIPACIÓN	FUENTE
<b>TOTAL SALUD</b>			<b>20</b>	
Salud	Esperanza de vida al nacer	Promedio de longevidad de la población, medido en años.	12	INE
Salud	Mortalidad infantil	Defunciones de niños menores de 1 año por cada 100 mil nacidos vivos.	4	INE
Salud	Malnutrición infantil	Porcentaje de niños menores de 5 años que sufren desnutrición crónica (talla bajo la normalidad para su talla y sexo).	4	CASEN
<b>TOTAL EDUCACIÓN</b>			<b>20</b>	
Educación	Analfabetismo	Personas mayores de 15 años sin habilidades para leer ni escribir, reflejado como porcentaje del total de la población regional sobre 15 años.	6,6	CASEN
Educación	Tasa Bruta Matrícula Ed. Básica*	Total de matriculados en Educación Básica, respecto al total de niños de entre 6 y 13 años (ambos inclusive).	3,3	MINEDUC, INE
Educación	Tasa Bruta Matrícula Ed. Media*	Total de matriculados en Educación media, respecto al total de niños y jóvenes de entre 14 y 17 años (ambos inclusive).	3,3	MINEDUC, INE
Educación	Años de Escolaridad	Promedio de años de escolaridad primaria y secundaria sobre la población mayor a 15 años de edad.	6,6	CASEN
<b>TOTAL ECONOMÍA Y EMPLEO</b>			<b>20</b>	
Economía y Empleo	PIB per cápita	Producto Interno bruto regional per cápita (promedio anual), en pesos de 2010	12	Banco Central
Economía y Empleo	Desempleo	Porcentaje de personas desempleadas con respecto a la población económicamente activa.	8	INE
<b>TOTAL POBREZA E INGRESOS</b>			<b>20</b>	
Pobreza e Ingresos	Personas en situación de pobreza e indigencia	Personas en situación de pobreza e indigencia, reflejado como porcentaje del total de la población regional.	8	CASEN
Pobreza e Ingresos	Índice de GINI	Coefficiente de GINI regionalizado, calculado en base a ingresos monetarios totales por hogares (incluye subvenciones) por quintiles.	4	CASEN
Pobreza e Ingresos	Ingresos por hogares	Promedio de ingresos monetarios totales por hogares (ingresos autónomos + subvenciones), en pesos de 2010.	8	CASEN
<b>TOTAL SEGURIDAD CIUDADANA</b>			<b>10**</b>	
Seguridad Ciudadana	Homicidios	Muertes por Homicidio al año, cada 100 mil habitantes	5	INE
Seguridad Ciudadana	Denuncias	Denuncias presentadas en la policía cada 100 mil habitantes.	5	Carabineros de Chile, INE

TOTAL VIVIENDA			10**	
Vivienda	Hogares sin Energía	Viviendas sin acceso a energía eléctrica, reflejado como porcentaje del total de viviendas regionales.	2,5	CASEN
Vivienda	Saneamiento	Viviendas con instalaciones de saneamiento deficitario (sin agua potable con llave dentro de la vivienda y/o sin WC conectado a alcantarillado o fosa séptica), reflejado como porcentaje del total de viviendas regionales.	2,5	CASEN
Vivienda	Hacinamiento	Viviendas cuyos habitantes viven en condiciones de hacinamiento crítico o moderado, reflejado como porcentaje del total de viviendas regionales.	2,5	CASEN
Vivienda	Viviendas deficitarias	Viviendas cuya calidad global de su infraestructura es irrecuperable, reflejado como porcentaje del total de viviendas regionales.	2,5	CASEN

\* Los datos de las matrículas fueron cruzadas con las estimaciones de población del Censo 2002 (INE), proyectado al 30 de junio de cada año. En ocasiones la tasa bruta de matriculados en Educación Básica supera el 100% y en Educación Media tienden a mostrar cifras más elevadas que las 'reales', debido a que se considera el total de matriculados sin poder discriminar, de acuerdo a los datos obtenidos en la fuente, si corresponden a las edades teóricas de Educación Básica (6 a 13 años) o Media (14 a 17). En conclusión, las tasas netas para ambas son inferiores. Sin embargo, al aplicar la tasa bruta a todas las regiones y años hace de ésta un indicador comparable.

\*\* Los datos de las variables Homicidios y Denuncias, ambos de la dimensión Seguridad Ciudadana, están disponibles sólo a partir de 1997. Por lo tanto, durante el periodo 1990-1996 la dimensión Vivienda tiene una participación del 20% en el IDERE global. Sólo a partir de 1997 rebaja dicha participación al 10%, misma proporción de Seguridad Ciudadana.

**Fuente:** Elaboración propia.

Cabe hacer una aclaración: el IDERE es más bien una mirada retrospectiva de las trayectorias de áreas que tienen estrecha relación con la calidad de vida de las personas a nivel regional (y por supuesto, como todo indicador, está sujeto a críticas y correcciones futuras). En este trabajo el IDERE no busca convertirse en un ranking taxativo, ni tampoco consolidarse como 'el' indicador que mida desarrollo regional en Chile, aunque sí puede constituirse en una base para en adelante elaborar estudios periódicos y establecer comparaciones con sus sucesivas versiones. Sin embargo este 'salto' implica necesariamente no sólo una revisión metodológica<sup>114</sup>, sino también un minucioso estudio para incorporar otras variables y dimensiones ahora ausentes, ya sea por falta información estadística o por la necesidad de generar discusiones sobre realidades que quizás siempre han existido pero que hoy son más visibles en el país.

<sup>114</sup> Por ejemplo, pasar de una medida aritmética a una geométrica; analizar los criterios con que se asignan las participaciones de cada variable y dimensión en el indicador final; o reestudiar los valores mínimos y máximos con que se normalizan los indicadores.

Entre las variables ausentes en este trabajo y que son susceptibles de ingresar en hipotéticas futuras versiones del IDERE, se pueden mencionar las que apunten a dimensiones como sostenibilidad y medio ambiente, género, participación política, e información que logre reunir resultados sobre procesos de reconocimiento e inclusión a grupos étnicos y culturales, entre otros.

La construcción metodológica se basa fuertemente en el IDH. En efecto, la forma de calcular el IDERE es la utilizada por dicho índice hasta 2010: un simple promedio aritmético de índices previamente normalizados (Klugman, et al., 2011). Cada dimensión del IDERE se calcula según las participaciones descritas en la Tabla 1. Así, la expresión del IDERE global en fórmula es:

$$\text{IDERE} = \frac{1}{6} * (\text{Salud} + \text{Educación} + \text{Economía y Empleo} + \text{Pobreza e Ingresos} + \text{Seguridad Ciudadana} + \text{Vivienda})$$

La forma en que se han normalizado cada indicador en índices entre 0 y 1 también sigue la línea del IDH, según la fórmula:

$$\text{Índice normalizado} = (\text{valor observado} - \text{límite mínimo}) / (\text{límite máximo} - \text{límite mínimo})$$

En la Tabla 15 se puede observar los criterios fijados como valores mínimos y máximos con los cuales se realizaron dichas normalizaciones. Al respecto hay dos puntos a aclarar. El primero es que existen indicadores cuyos nombres están planteados desde una valoración positiva (como el de la esperanza al de vida al nacer, donde mientras más años se alcance, mejor valoración) y otros desde una negativa (como la mortalidad infantil, la que entre más altos índices, peor valoración). Por lo tanto se decidió que el límite máximo con el que se calcula la normalización corresponde a la valoración positiva más alta (mayor cantidad de años en esperanza de vida y menores índices de mortalidad infantil); mientras que el límite mínimo refleja la valoración negativa más baja (menor cantidad de años en esperanza de vida y más altos índices de mortalidad infantil).

Lo segundo hace relación a los criterios con que se escogieron los límites mínimos y máximos. Se descartó establecer como única medida los máximos y mínimos

observados en el periodo de observación, ya que de esta manera se premiaría o castigaría en exceso, según fuera el caso, a las regiones que ostentasen tales récords. Siguiendo el modelo propuesto por el IDH se optó por escoger criterios diferenciados acorde a cada variable, considerando la metodología del citado informe, los límites máximos (valoración positiva) susceptibles de ser logrados y una aproximación a los límites máximos y mínimos observados (valoración positiva y negativa, respectivamente).

Como se puede observar en la Tabla 15, sólo para la esperanza de vida al nacer se utilizaron parámetros externos (IDH de 2011), mientras que para todo el resto aplicaron criterios diferenciados. En el caso de los límites máximos, se estableció que para un conjunto importante de variables la valoración positiva máxima es 0. Estas son: mortalidad infantil, malnutrición infantil, personas en situación de pobreza e indigencia, homicidios, hogares sin energía, saneamiento deficitario, hacinamiento y viviendas deficitarias. Si bien es una tarea altamente compleja y desafiante llevar dichos indicadores a 0, es una meta factible. Lo mismo sucede con las tasas de matrícula en educación básica y media y los años de escolaridad, aunque como ellas están nombradas desde un prisma positivo, a diferencia del grupo anterior, su límite máximo es elevado, opuesto a cero. En el caso de los años de escolaridad se fijó el valor 12, ya que esa es la sumatoria de años en educación básica y media; mientras que las tasas de matrícula, que están expresados en términos brutos, tienen una estimación equivalente al 100% de sus respectivas tasas netas (la conversión se explica en las notas al pie de la Tabla 15).

**Tabla 15:** Método de normalización de índices.

INDICADOR	Límite Máximo (Valoración Positiva)	Justificación	Límite Mínimo (Valoración Negativa)	Justificación
Esperanza de vida al nacer	83,4 años	Utilizado en el IDH 2011 (Japón 2011) .	20 años	Utilizado en el IDH 2011.
Mortalidad Infantil	0	Es el mínimo posible, susceptible de ser logrado.	17,53 (cada 100 mil nacidos)	Las regiones redujeron en promedio su mortalidad infantil (1997 – 2010) en 16,74%. Por lo tanto, el límite mínimo (17,53) corresponde a una tasa 16,74% más alta que la mayor cifra observada a nivel regional (15,02, Región de Aysén, 2010).



Malnutrición Infantil	0,00%	Es el mínimo posible, susceptible de ser logrado.	9,11%	Las regiones redujeron en promedio su malnutrición infantil (1990 – 2010) en 94,14% . Por lo tanto, el límite mínimo (9,11) corresponde a una tasa 40% más alta que la mayor observada a nivel regional (6,51%, Región de Coquimbo, 1992).
Analfabetismo	0,00%	Es el mínimo posible, susceptible de ser logrado.	15,44%	Las regiones redujeron en promedio su analfabetismo (1990 – 2010) en 28,37%. Por lo tanto, el límite mínimo (15,44) corresponde a una tasa 28,37% más alta que la mayor observada a nivel regional (12,03%, Región de La Araucanía, 1992).
Tasa Bruta Matrícula Educación Básica	110,71%	Equivale a la estimación del 100% de la Tasa Neta de Matrícula en Educación Básica*.	74,77%	Las regiones redujeron en promedio su Tasa Bruta de Matrícula en Educación Básica (1990 – 2010) en 12,76%. Por lo tanto, el límite mínimo (74,77%) corresponde a una tasa 12,76% más baja que la menor observada a nivel regional (85,71%, Región de Coquimbo, 1996)***.
Tasa Bruta Matrícula Educación Media	117,37%	Equivale a la estimación del 100% de la Tasa Neta de Matrícula en Educación Media*	45,18%	Las regiones aumentaron en promedio su Tasa Bruta de Matrícula en Educación Media (1990 – 2010) en 14,42%. Por lo tanto, el límite mínimo (45,18%) corresponde a una tasa 14,42% más baja que la menor observada a nivel regional (52,80% en la Región del Maule, 1994).
Años de Escolaridad	12 años	Es la sumatoria de años de enseñanza Básica y Media.	6,09 años	Las regiones aumentaron en promedio sus años de escolaridad (1990 – 2010) en 16,80%. Por lo tanto, el límite mínimo (6,09 años) corresponde a una tasa 16,8% más baja que la menor observada a nivel regional (7,51 años en la Región del Maule, 1990).
PIB per cápita	\$ 19.144.444	Es el máximo observado (Región de Antofagasta, 2010).	\$ 557.291	Las regiones aumentaron en promedio el PIB per Cápita (1990 – 2010) en 159,13%. Por lo tanto, el límite mínimo (\$ 557.291) corresponde a una tasa 40% más baja que la menor observada a nivel regional (\$ 928.819 en la Región de La Araucanía, 1990).
Desempleo	1,20%	Es el mínimo observado (Región de Aysén, 1997)**.	15,13%	Las regiones aumentaron en promedio el nivel de desempleo (1990 – 2010) en 9,04% . Por lo tanto, el límite mínimo (15,13%) corresponde a una tasa 1% más alta que la mayor observada a nivel regional (14,99% en la Región de Valparaíso, 2002).
Personas en situación de pobreza e indigencia	0%	Es el mínimo posible, susceptible de ser logrado.	66,44%	Las regiones redujeron en promedio su población en situación de pobreza e indigencia (1990 – 2010) en 60,67%. Por lo tanto, el límite mínimo (66,44%) corresponde a una tasa 40% más alta que la mayor observada a nivel regional (47,46% en la Región del Biobío, 1990).
Índice de GINI	0,26	Es el mínimo GINI (país menos desigual) a nivel mundial que la base de	0,631	Es el máximo GINI (país más desigual) a nivel mundial que la base de datos del Banco Mundial registra entre 2008

		datos del Banco Mundial registra entre 2008 y 2011. Corresponde a Eslovaquia.		y 2011. Corresponde a Sudáfrica.
Ingresos por hogares	\$ 1.085.337	Es el máximo observado (Región Metropolitana, 2009). Expresado en pesos de 2010.	\$ 89.217	Corresponde al mínimo ingreso por hogar registrado por el primer quintil socioeconómico (Región del Maule, 1996). Expresado en pesos de 2010.
Homicidios	0	Es el mínimo posible, susceptible de ser logrado.	16,41 (cada 100 mil habitantes)	Las regiones aumentaron en promedio la tasa de homicidios (1990 – 2010) en 56,56%. Por lo tanto, el límite mínimo (16,41) corresponde a una tasa 1% más alta que la mayor observada a nivel regional (16,25, Región de Aysén, 2010)
Denuncias	6.243	Es el mínimo observado (Región de Aysén, 2003)**.	29.939 (cada 100 mil habitantes)	Las regiones aumentaron en promedio la tasa de denuncias (1990 – 2010) en 101,67%. Por lo tanto, el límite mínimo (29.939) corresponde a una tasa 1% más alta que la mayor observada a nivel regional (29.634, Región de Aysén, 2010)
Hogares sin Energía	0,00%	Es el mínimo posible, susceptible de ser logrado.	45,64%	Las regiones redujeron en promedio la cantidad de hogares sin acceso a energía (1990 – 2010) en 93,13%. Por lo tanto, el límite mínimo (45,64%) corresponde a una tasa 40% más alta que la mayor observada a nivel regional (32,6%, Región de La Araucanía, 1990).
Saneamiento Deficitario(Agua potable y alcantarillado)	0,00%	Es el mínimo posible, susceptible de ser logrado.	74,67%	Las regiones redujeron en promedio la cantidad de hogares con saneamiento deficitario (1990 – 2010) en 85,35%. Por lo tanto, el límite mínimo (45,64%) corresponde a una tasa 40% más alta que la mayor observada a nivel regional (53,34% Región de La Araucanía, 1990).
Hacinamiento	0,00%	Es el mínimo posible, susceptible de ser logrado.	40,58%	Las regiones redujeron en promedio la cantidad de hogares en condiciones de hacinamiento (1990 – 2010) en 58,87%. Por lo tanto, el límite mínimo (40,58%) corresponde a una tasa 40% más alta que la mayor observada a nivel regional (28,99%, Región del Biobío, 1990)
Viviendas deficitarias	0,00%	Es el mínimo posible, susceptible de ser logrado.	30,75%	Las regiones redujeron en promedio la cantidad de viviendas en estado deficitario (1990 – 2010) en 80,16%. Por lo tanto, el límite mínimo (30,75%) corresponde a una tasa 40% más alta que la mayor observada a nivel regional (21,97%, Región del Maule, 1990).

\* Según el informe Indicadores de la Educación en Chile 2007 - 2008 (Ministerio de Educación, 2009), en promedio para el periodo 2004 - 2008 la tasa Neta de Matriculación en Educación Básica correspondió al 99,09% de la Bruta. Utilizando esta proporcionalidad, se obtuvo que el 100% de la primera equivale al 110,71% de la segunda. Para el mismo periodo, la tasa Neta de Matriculación en Educación Media correspondió al 99,14% de la Bruta, por lo que el 100% de la primera equivale al 117,37% de la segunda.

**\*\*** Si bien se reconoce internacionalmente que una tasa de desempleo del 6% responde a una situación teórica de pleno empleo (por lo tanto se podría fijar como máxima valoración positiva), varias regiones han mostrado niveles inferiores, por lo que se decidió utilizar el valor mínimo observado para este parámetro.

**\*\*\*** A diferencia de otras áreas donde se aplica un 1% sobre la peor cifra observada en caso de retroceso respecto a la valoración negativa (aumento del desempleo y de las tasas de homicidios y denuncias), en este indicador se resolvió no hacerlo y mantener el 12,76% de retroceso. Esto, debido a que dicho 1% 'castiga' un indicador que retrocede por un ciclo exitoso de la política de educación. Aplicar el 1% reduce drásticamente las cifras para todas las regiones y años al elevar a 84,85% el Límite Mínimo, mientras que mantener el 12,76% termina más bien 'premiándolo'. Esto, porque a principio de los 90 la Tasa Bruta de matrícula es más alta debido a que estudiantes fuera de la edad teórica para este nivel de enseñanza (6 a 13 años) fueron completando sus estudios de manera retrasada. Comparativamente, a fines del periodo de observación, son menos estudiantes fuera de esas edades los que cursan enseñanza básica (comportamiento que se relaciona positivamente con la reducción del analfabetismo). Naturalmente la tendencia de la Tasa Bruta tiende a bajar.

**Fuente:** Elaboración propia.

Por último, a las variables PIB per cápita, ingresos por hogares, desempleo, índice de GINI y denuncias se les aplicó el límite máximo (valoración positiva) observado en el periodo 1990-2010 para todas las regiones. La decisión respecto a los dos primeros pasa por la dificultad de establecer qué nivel de recursos económicos son suficientes para asegurar un estándar de vida en condiciones dignas. Más aún al desechar los criterios utilizados por el PNUD en sus informes del IDH para variables de esta naturaleza, debido a que las regiones del país están muy lejos de ellos: hasta 2009 se utilizó un límite máximo de USD 40.000 para el PIB per cápita, mientras que en adelante se reemplazó esta variable por el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita, que se ha guiado por los máximos observados (USD 107.721 en 2011). Para las tres últimas variables, en cambio, se consideró que si bien el límite máximo de 0 es ideal, es totalmente improbable alcanzarlo.

En el caso de los límites mínimos (valoración negativa) el criterio es distinto. Sólo la esperanza de vida al nacer y el Índice de GINI mantienen estándares extranjeros (el primero sugerido por el IDH, el segundo corresponde al índice más alto registrado internacionalmente); mientras que el límite mínimo de la variable de ingresos por hogares, corresponde al mínimo observado del quintil socioeconómico más bajo. Lo último significa que en términos agregados (es decir, considerando los cinco quintiles socioeconómicos) ninguna región en ningún año ostente una cifra tan baja como el

límite mínimo, lo que permite que ninguno de los índices para esta variable sea igual a 0, evitando así castigar en demasía a la región que haya ostentado el último lugar.

Para el resto de las variables se aplica una relación entre los valores mínimos observados y las trayectorias de evolución de cada variable en el periodo de observación. De esta manera el método logra 'castigar' menos a las regiones que presentan los más bajos índices estableciendo límites mínimos menos exigentes, brecha directamente relacionada con la evolución positiva de dicha variable en el periodo 1990-2010. En otras palabras, se tiende a 'premiar' con un límite mínimo menos exigente a las regiones, de manera proporcional con el esfuerzo y logro a nivel país por mejorar los estándares de la variable que se estudia.

Por ejemplo, en el caso de la mortalidad infantil el valor mínimo observado fue de 15,02 en la región de Aysén en 2010. Sin embargo, la tendencia nacional de esta variable ha sido el de una reducción del 16,74% en promedio para el periodo de observación. Así, el límite mínimo corresponde a un 16,73% más alto que el valor mínimo observado, por lo que el límite mínimo es de 17,53. De esta manera, Aysén en 2010 se aleja medianamente de 0, alcanzando un índice normalizado de 0,14.

Esto sucede, además, con las variables de malnutrición infantil, analfabetismo, tasa de matriculación bruta en educación media, años de escolaridad, PIB per cápita, personas en situación de pobreza e indigencia, hogares sin energía, saneamiento deficitario, hacinamiento y viviendas deficitarias. Ahora bien, existen variables cuya evolución promedio ha sido notablemente alta, como en las últimas cuatro nombradas. En estos casos, la bonificación que reduce el límite mínimo llega a un tope del 40%.

Por último, hay variables cuyos rendimientos promedios nacionales tendieron a la baja (tasa matrícula bruta educación básica, desempleo, homicidios y denuncias). Una alternativa sería aplicar la misma proporción antes descrita, pero ahora en sentido inverso. Esta medida generaría un efecto negativo desmedido -a criterio de esta investigación- en los índices normalizados, llevando muchos a números cercanos 0, incluso en regiones que muestran niveles razonablemente mayores. Por lo mismo, se decidió que en estos casos el 'castigo' será sólo del 1% más alto de la valoración negativa más baja observada. Así, por ejemplo, el valor mínimo observado para la variable de denuncias fue en la región de Aysén en 2010 con 29.634 casos cada 100 mil habitantes. Como las denuncias aumentaron en promedio en 101,67% durante el

periodo de observación, se decidió una tasa un 1% más alta que la peor cifra observada, llegando a un límite mínimo de 29.933.

Desde luego todas estas son decisiones arbitrarias, susceptibles de generar una abierta discusión y, en consecuencia, de introducir cambios. En este contexto de constante revisión, propia del mundo académico, las decisiones descritas se consideran adecuadas para esta investigación, debido a que contemplan aspectos metodológicos existentes en otros índices internacionales ya consolidados (especialmente el IDH) y a la vez evita premiar y castigar en demasía a los índices de las regiones según sea el caso, promoviendo un mayor equilibrio en las cifras resultantes.

Por otro lado, la periodicidad de parte importante de las fuentes consultadas no es siempre anual y, en algunos casos, no se dispusieron de datos hacia el final de la observación. Por lo mismo, un parte de los datos utilizados corresponden a estimaciones. En la Tabla 16 se puede observar cuál información es real (cuadros verdes) y cuál es estimada (cuadros amarillos).

En el caso de la esperanza de vida al nacer los valores para los años 2008, 2009 y 2010 corresponden a una estimación. Al año 2008 se aplicó el promedio del crecimiento relativo de los años 2006 a 2007 y 2007 a 2008. La operación se repitió para los años 2009 y 2010. Las excepciones corren por cuenta de Arica y Parinacota y Los Ríos, de las que por su corta edad sólo hay datos desde 2007. Para calcular sus proyecciones hasta 2010, se utilizaron los crecimientos relativos de las regiones de las cuales fueron desanexadas (Tarapacá y Los Lagos, respectivamente).

**Tabla 16:** Información real y estimada de indicadores que componen el IDERE

INDICADOR	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Esperanza de vida al nacer																					
Mortalidad Infantil																					
Malnutrición Infantil																					
Analfabetismo																					
Tasa B. Matrícula Ed. Básica																					
Tasa B. Matrícula Ed. Media																					

Años de Escolaridad																						
PIB per cápita																						
Desempleo*																						
Personas en pobreza e indigencia																						
Índice de GINI																						
Ingresos por hogares																						
Homicidios																						
Denuncias																						
Hogares sin Energía																						
Saneamiento																						
Hacinamiento																						
Viviendas deficitarias																						

\* Entre los años 1990 a 1995 (ambos inclusive) no se registran datos de desempleo en la Región de La Araucanía. Para no interrumpir el indicador, se resolvió completar con el promedio resultante entre los años 1996, 1997 y 1998.

**Fuente:** Elaboración propia.

Respecto a la mortalidad infantil hay dos consideraciones. La primera es que existen sólo datos disponibles desde 1997. Se decidió no hacer una estimación de los siete años previos debido al prolongado periodo con ausencia de datos, por lo que para el lapso 1990-1996 la dimensión Salud se compone sólo de los indicadores esperanza de vida al nacer y malnutrición infantil, con 60% y 40% de participación para esta dimensión respectivamente (12% y 8% respecto al IDERE global). Una vez incorporada la variable mortalidad infantil, las participaciones se establecen tal como se expresa en la Tabla 15. El segundo aspecto a destacar es que la estimación del año 2010 responde al promedio del crecimiento relativo de los años 2007 a 2008 y 2008 a 2009 (a excepción de las regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos, que por su corta edad y datos disponibles sólo se les aplica la evolución de 2008 a 2009). Esta misma estimación se aplicó a las tasas brutas de matrículas en educación básica y media.

Por otro lado, todos los indicadores cuyas fuentes son CASEN (malnutrición infantil, analfabetismo, años de escolaridad, personas en situación de pobreza e indigencia, índice de GINI, ingresos por hogares, hogares sin energía, saneamiento, hacinamiento y viviendas deficitarias) presentan estimaciones para varios años. Ello es así porque hasta 2000 la encuesta se realizaba cada dos años y, en adelante, cada tres. Entre

1990 y 2000 los años sin información fueron estimados con los promedios resultantes de sus pares inmediatamente anteriores y posteriores (es decir, los índices de 1991 corresponden al promedio de 1990 y 1992). De ahí en adelante la estimación corresponde al promedio del crecimiento relativo de 2003 a 2006 y de 2006 a 2009 (a excepción de las regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos, que por su corta edad y disponibilidad de datos sólo se les aplica el crecimiento relativo de 2006 a 2009). Pese a que existe una encuesta CASEN para el año 2012, con la cual se podría tener una estimación siguiendo esta misma línea para 2010, la información no está completamente disponible a la fecha de cierre de esta investigación. Por lo mismo, la estimación para 2010 se calcula de la misma manera que los indicadores esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil.

### 3. RESULTADOS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO REGIONAL (IDERE)

---

En la Tabla 17 se encuentra el IDERE para las 15 regiones del país en el periodo 1990 - 2010<sup>115</sup>, abierto en sus seis dimensiones y ordenado según el índice global más alto en 2010. La columna 'EV', al extremo derecho de la tabla, muestra la evolución que han experimentado las regiones en términos porcentuales en el periodo 1990 - 2010<sup>116</sup>.

La lista está encabezada por la Región de Antofagasta con un IDERE de 0,795, seguida por la Metropolitana (RM) con 0,729 en 2010. Luego viene un compacto grupo compuesto por las regiones de Magallanes, Arica y Parinacota y Tarapacá. Esto lleva a una primera conclusión: es en los extremos del país y en la Región Metropolitana donde existen mayores niveles de desarrollo regional<sup>117</sup>.

La única excepción es la Región de Aysén, última en el IDERE global de 2010 con 0,581. Este caso llama especialmente la atención, debido a que Aysén es una de las regiones a la que se le suele reconocer indicadores relativamente altos. En efecto, para el 2010 fue la región con menos desempleo y ostentó el cuarto lugar en la variable de Ingresos por Hogares y el quinto en la dimensión Vivienda. Por otro lado presentó rendimientos bajos en las dimensiones de Economía y Empleo e en indicadores como Mortalidad Infantil (dimensión Salud) y Tasa de Matrícula en Educación Media (Educación). Considerando gran parte de los indicadores de Aysén en su conjunto, se podría concluir que el IDERE de la región sería de nivel intermedio, con algunos altos y otros bajos, en relación al resto del país. Sin embargo existe un componente decidor que termina bajando el IDERE global hasta el último puesto: la dimensión de Seguridad Ciudadana, que en 2010 mostró el récord más bajo registrado para todas las dimensiones en todas las regiones del país (0,011). Parte de la explicación se debe a la variable Homicidios (0,009), cuya cifra para 2010 corresponde a una estimación al alza debido a los paulatinos aumentos de años anteriores. Así, en Aysén se estiman

---

<sup>115</sup> Las regiones de Arica y Parinacota (XV) y Los Ríos (XIV) fueron creadas en 2007. Sólo para el año siguiente se contó con toda la información para construir el índice en ellas.

<sup>116</sup> Con la excepción de Arica y Parinacota y Los Ríos, que por las razones antes descritas sólo expresan la evolución entre 2010 y 2008.

<sup>117</sup> Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta son las regiones que se encuentran en el norte del país, mientras que Magallanes es la del extremo sur.



16,2 homicidios por cada 100 mil habitantes<sup>118</sup> (frente a 8,4 en Los Lagos, la región que lo secunda); mientras que el valor real en 2009 fue de 12,5 (contra los 7,8, nuevamente registrada en Los Lagos). Pero la cifra en Denuncias, la otra variable que compone la dimensión, corresponde a una medición real y también fue la más baja del país (0,012). Por ende, se puede concluir que el bajo nivel del IDERE global de Aysén no responde a indicadores de índole social o económico (donde en algunas variables muestra estándares relativamente altos), sino que es debido a sus condiciones de seguridad, área que castiga fuertemente al indicador total.

Mientras que el elevado IDERE de Antofagasta, la principal región minera del país, responde principalmente a sus altas cifras en Economía y Empleo. Su índice de 0,838 es más del doble que el promedio nacional y fue la segunda que más creció en el periodo 1990 – 2010 (152,2%), después de Atacama (197,5%). Además, presenta el nivel más alto en Pobreza e Ingresos y estándares elevados en Vivienda y Educación. Sin embargo, presenta el tercer IDERE Salud más bajo del país.

La Región Metropolitana se caracteriza por tener niveles relativamente altos en todas sus dimensiones (en Vivienda ostenta el primer lugar); Magallanes camina por la misma vía, aunque justamente en Vivienda tiene índices bajos; finalmente, Arica y Parinacota se destaca en las dimensiones de Educación (primer lugar nacional) y Pobreza e Ingresos, mientras que Tarapacá muestra altos índices en Economía e Ingresos.

Después de este grupo avanzado, se observa uno intermedio, comprendido por las regiones de Atacama, Coquimbo, Valparaíso y O'Higgins; mientras que al final se encuentran las regiones del sur de Chile: Biobío, Los Lagos, El Maule, Los Ríos, La Araucanía y la ya nombrada Aysén. Cabe destacar que la evolución experimentada en la dimensión Pobreza e Ingresos ha crecido por encima del 100%, con las únicas excepciones de Aysén (95,5%) y Los Ríos (-2,7%).

Así, la tendencia parece mostrar tres características llamativas: (1) que existe mayor nivel de desarrollo regional en los extremos del país (con una leve supremacía en el norte y considerando la excepción de Aysén, en el sur) y en la Región Metropolitana; (2) que las regiones que están geográficamente cercanas a Santiago tienen niveles de

---

<sup>118</sup> Si bien es una cifra alta, Aysén ha mostrado niveles similares en su historia. En 1998 registró 16,4 homicidios por cada 100 mil habitantes, 14,4 en 2003 y 15,2 en 2004 (todas mediciones reales).

desarrollo intermedio en términos comparativos con el resto del país; (3) y que en la medida que se alejan de la capital hacia el sur, dichos niveles tienden a descender.

**Tabla 17:** Análisis IDERE global

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	EV
<b>Antofagasta</b>	<b>0,566</b>	<b>0,560</b>	<b>0,570</b>	<b>0,592</b>	<b>0,609</b>	<b>0,645</b>	<b>0,726</b>	<b>0,714</b>	<b>0,704</b>	<b>0,684</b>	<b>0,693</b>	<b>0,687</b>	<b>0,694</b>	<b>0,687</b>	<b>0,706</b>	<b>0,710</b>	<b>0,758</b>	<b>0,758</b>	<b>0,796</b>	<b>0,777</b>	<b>0,795</b>	<b>40,4</b>
Salud	0,834	0,781	0,744	0,780	0,823	0,864	0,912	0,773	0,747	0,764	0,805	0,798	0,804	0,806	0,832	0,809	0,853	0,802	0,825	0,825	0,814	-2,5
Educación	0,712	0,692	0,672	0,655	0,644	0,685	0,718	0,716	0,724	0,739	0,758	0,772	0,773	0,799	0,781	0,781	0,780	0,774	0,772	0,760	0,728	2,2
Ec. y Empleo	0,332	0,321	0,376	0,416	0,416	0,446	0,528	0,579	0,561	0,419	0,328	0,345	0,384	0,357	0,364	0,425	0,554	0,596	0,798	0,732	0,838	152,3
Pobreza e Ing.	0,323	0,340	0,357	0,374	0,392	0,433	0,652	0,660	0,668	0,681	0,695	0,686	0,686	0,677	0,718	0,718	0,758	0,765	0,765	0,772	0,822	154,5
Seg. Ciudadana								0,861	0,810	0,762	0,859	0,787	0,762	0,725	0,788	0,754	0,781	0,797	0,726	0,679	0,624	-27,6
Vivienda	0,631	0,666	0,701	0,735	0,769	0,795	0,820	0,826	0,832	0,867	0,902	0,881	0,881	0,861	0,883	0,883	0,905	0,909	0,909	0,912	0,925	46,6
<b>RM</b>	<b>0,548</b>	<b>0,554</b>	<b>0,577</b>	<b>0,595</b>	<b>0,599</b>	<b>0,625</b>	<b>0,694</b>	<b>0,664</b>	<b>0,664</b>	<b>0,645</b>	<b>0,662</b>	<b>0,676</b>	<b>0,684</b>	<b>0,687</b>	<b>0,686</b>	<b>0,697</b>	<b>0,709</b>	<b>0,721</b>	<b>0,713</b>	<b>0,701</b>	<b>0,729</b>	<b>33,0</b>
Salud	0,732	0,749	0,759	0,800	0,845	0,871	0,899	0,818	0,817	0,813	0,836	0,839	0,847	0,846	0,839	0,851	0,857	0,854	0,856	0,856	0,859	17,3
Educación	0,686	0,662	0,644	0,638	0,641	0,662	0,698	0,696	0,690	0,709	0,731	0,742	0,750	0,758	0,758	0,762	0,761	0,776	0,776	0,772	0,775	13,0
Ec. y Empleo	0,246	0,234	0,310	0,336	0,279	0,315	0,343	0,345	0,345	0,225	0,248	0,279	0,295	0,291	0,279	0,342	0,391	0,419	0,384	0,327	0,424	72,6
Pobreza e Ing.	0,313	0,338	0,362	0,386	0,409	0,433	0,661	0,661	0,662	0,663	0,664	0,674	0,674	0,684	0,701	0,701	0,718	0,729	0,729	0,740	0,770	145,9
Seg. Ciudadana								0,731	0,740	0,749	0,769	0,792	0,808	0,805	0,796	0,740	0,710	0,721	0,710	0,675	0,681	-6,8
Vivienda	0,763	0,786	0,808	0,814	0,820	0,844	0,868	0,868	0,869	0,879	0,889	0,898	0,898	0,907	0,915	0,915	0,923	0,932	0,932	0,942	0,953	24,8
<b>Magallanes</b>	<b>0,638</b>	<b>0,642</b>	<b>0,659</b>	<b>0,684</b>	<b>0,696</b>	<b>0,688</b>	<b>0,709</b>	<b>0,686</b>	<b>0,691</b>	<b>0,689</b>	<b>0,703</b>	<b>0,711</b>	<b>0,693</b>	<b>0,700</b>	<b>0,707</b>	<b>0,711</b>	<b>0,750</b>	<b>0,751</b>	<b>0,729</b>	<b>0,704</b>	<b>0,709</b>	<b>11,1</b>
Salud	0,874	0,889	0,894	0,879	0,849	0,873	0,875	0,806	0,815	0,798	0,828	0,807	0,781	0,775	0,784	0,816	0,833	0,834	0,831	0,866	0,877	0,4
Educación	0,637	0,658	0,676	0,705	0,735	0,734	0,710	0,677	0,706	0,734	0,753	0,758	0,758	0,758	0,747	0,745	0,732	0,739	0,737	0,724	0,700	9,9
Ec. y Empleo	0,496	0,452	0,491	0,528	0,510	0,470	0,462	0,452	0,385	0,356	0,362	0,385	0,385	0,442	0,441	0,502	0,602	0,620	0,505	0,409	0,457	-7,8
Pobreza e Ing.	0,333	0,357	0,382	0,424	0,467	0,472	0,634	0,637	0,640	0,679	0,717	0,686	0,686	0,655	0,684	0,684	0,712	0,702	0,702	0,692	0,702	111,1
Seg. Ciudadana								0,829	0,905	0,840	0,787	0,910	0,781	0,797	0,806	0,668	0,785	0,775	0,795	0,736	0,729	-12,1
Vivienda	0,853	0,853	0,853	0,886	0,919	0,891	0,864	0,887	0,910	0,917	0,923	0,933	0,933	0,944	0,949	0,949	0,955	0,940	0,940	0,926	0,892	4,6
<b>Arica y Par.</b>																			<b>0,656</b>	<b>0,678</b>	<b>0,702</b>	<b>6,9</b>
Salud																			0,881	0,860	0,855	-3,0
Educación																			0,818	0,851	0,905	10,6
Ec. y Empleo																			0,212	0,272	0,335	57,6
Pobreza e Ing.																			0,620	0,663	0,743	19,8
Seg. Ciudadana																			0,652	0,609	0,427	-34,5
Vivienda																			0,848	0,878	0,914	7,8
<b>Tarapacá</b>	<b>0,577</b>	<b>0,595</b>	<b>0,605</b>	<b>0,608</b>	<b>0,626</b>	<b>0,649</b>	<b>0,681</b>	<b>0,662</b>	<b>0,644</b>	<b>0,618</b>	<b>0,613</b>	<b>0,610</b>	<b>0,624</b>	<b>0,646</b>	<b>0,662</b>	<b>0,684</b>	<b>0,704</b>	<b>0,733</b>	<b>0,716</b>	<b>0,702</b>	<b>0,697</b>	<b>20,8</b>
Salud	0,810	0,830	0,847	0,855	0,861	0,873	0,877	0,821	0,823	0,771	0,819	0,818	0,831	0,844	0,847	0,877	0,891	0,859	0,841	0,848	0,829	2,4
Educación	0,733	0,725	0,719	0,721	0,732	0,752	0,760	0,745	0,738	0,725	0,713	0,731	0,734	0,764	0,760	0,756	0,759	0,761	0,724	0,723	0,702	-4,1
Ec. y Empleo	0,316	0,342	0,329	0,292	0,322	0,396	0,398	0,399	0,262	0,245	0,176	0,160	0,186	0,259	0,266	0,375	0,421	0,631	0,575	0,576	0,615	94,9
Pobreza e Ing.	0,358	0,366	0,374	0,388	0,402	0,408	0,559	0,582	0,604	0,593	0,581	0,591	0,591	0,602	0,635	0,635	0,668	0,655	0,655	0,642	0,655	82,9
Seg. Ciudadana								0,703	0,761	0,696	0,740	0,668	0,728	0,676	0,750	0,701	0,695	0,648	0,689	0,565	0,479	-31,9
Vivienda	0,670	0,713	0,756	0,784	0,813	0,813	0,813	0,819	0,826	0,820	0,814	0,828	0,828	0,842	0,853	0,853	0,865	0,873	0,873	0,881	0,889	32,7
<b>Atacama</b>	<b>0,493</b>	<b>0,501</b>	<b>0,531</b>	<b>0,540</b>	<b>0,565</b>	<b>0,577</b>	<b>0,644</b>	<b>0,620</b>	<b>0,609</b>	<b>0,606</b>	<b>0,595</b>	<b>0,600</b>	<b>0,593</b>	<b>0,601</b>	<b>0,624</b>	<b>0,632</b>	<b>0,687</b>	<b>0,701</b>	<b>0,698</b>	<b>0,656</b>	<b>0,686</b>	<b>39,2</b>
Salud	0,792	0,787	0,777	0,826	0,894	0,906	0,927	0,767	0,765	0,806	0,789	0,811	0,833	0,852	0,820	0,821	0,843	0,831	0,825	0,804	0,791	-0,1
Educación	0,569	0,592	0,615	0,613	0,616	0,629	0,638	0,636	0,635	0,647	0,665	0,662	0,672	0,665	0,701	0,698	0,739	0,742	0,742	0,732	0,762	34,1
Ec. y Empleo	0,166	0,123	0,195	0,181	0,228	0,248	0,378	0,393	0,357	0,285	0,211	0,205	0,149	0,153	0,151	0,239	0,338	0,428	0,469	0,385	0,494	197,5
Pobreza e Ing.	0,323	0,340	0,357	0,351	0,344	0,351	0,512	0,497	0,483	0,496	0,510	0,504	0,504	0,497	0,594	0,594	0,690	0,650	0,650	0,610	0,660	104,1
Seg. Ciudadana								0,858	0,861	0,806	0,782	0,805	0,787	0,833	0,849	0,758	0,777	0,825	0,730	0,608	0,552	-35,7
Vivienda	0,616	0,664	0,712	0,728	0,744	0,754	0,764	0,756	0,748	0,781	0,815	0,829	0,829	0,843	0,860	0,860	0,878	0,881	0,881	0,885	0,898	45,7
<b>Valparaíso</b>	<b>0,509</b>	<b>0,526</b>	<b>0,547</b>	<b>0,574</b>	<b>0,594</b>	<b>0,600</b>	<b>0,644</b>	<b>0,641</b>	<b>0,636</b>	<b>0,605</b>	<b>0,617</b>	<b>0,618</b>	<b>0,614</b>	<b>0,616</b>	<b>0,622</b>	<b>0,630</b>	<b>0,671</b>	<b>0,675</b>	<b>0,663</b>	<b>0,647</b>	<b>0,670</b>	<b>31,7</b>
Salud	0,704	0,722	0,734	0,791	0,855	0,863	0,879	0,790	0,799	0,798	0,821	0,816	0,833	0,814	0,826	0,837	0,858	0,837	0,852	0,831	0,826	17,3
Educación	0,650	0,656	0,662	0,668	0,688	0,692	0,685	0,694	0,703	0,707	0,709	0,723	0,724	0,733	0,727	0,725	0,721	0,735	0,734	0,735	0,740	13,8
Ec. y Empleo	0,225	0,228	0,257	0,277	0,242	0,233	0,295	0,315	0,274	0,124	0,158	0,131	0,085	0,110	0,118	0,160	0,317	0,341	0,266	0,229	0,308	36,9
Pobreza e Ing.	0,250	0,277	0,305	0,340	0,376	0,389	0,523	0,547	0,570	0,565	0,560	0,553	0,553	0,545	0,569	0,569	0,593	0,602	0,602	0,611	0,645	158,4
Seg. Ciudadana								0,872	0,815	0,798	0,804	0,849	0,862	0,859	0,840	0,815	0,826	0,807	0,807	0,730	0,720	-17,4
Vivienda	0,715	0,745	0,776	0,793	0,811	0,825	0,838	0,846	0,854	0,862	0,870	0,884	0,884	0,898	0,902	0,902	0,906	0,918	0,918	0,930	0,941	31,5

Continúa en la siguiente página.

Viene de página anterior.

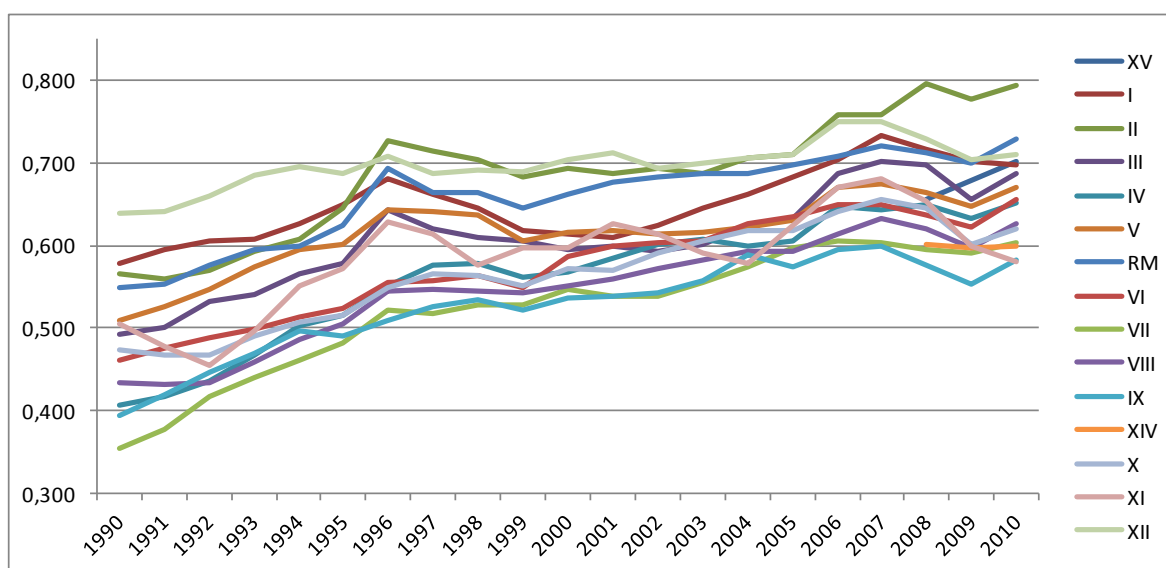
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	EV
<b>O'Higgins</b>	<b>0,462</b>	<b>0,475</b>	<b>0,489</b>	<b>0,499</b>	<b>0,513</b>	<b>0,524</b>	<b>0,555</b>	<b>0,556</b>	<b>0,563</b>	<b>0,550</b>	<b>0,586</b>	<b>0,599</b>	<b>0,603</b>	<b>0,606</b>	<b>0,627</b>	<b>0,634</b>	<b>0,649</b>	<b>0,650</b>	<b>0,636</b>	<b>0,622</b>	<b>0,657</b>	<b>42,2</b>
Salud	0,772	0,719	0,652	0,725	0,794	0,835	0,868	0,795	0,788	0,785	0,797	0,794	0,817	0,779	0,801	0,808	0,846	0,842	0,843	0,856	0,863	11,8
Educación	0,452	0,448	0,448	0,446	0,456	0,438	0,426	0,443	0,454	0,485	0,518	0,534	0,538	0,552	0,561	0,558	0,567	0,580	0,581	0,581	0,597	32,1
Ec. y Empleo	0,306	0,332	0,377	0,351	0,337	0,338	0,340	0,349	0,381	0,302	0,345	0,342	0,327	0,385	0,376	0,434	0,396	0,374	0,355	0,295	0,394	29,0
Pobreza e Ing.	0,259	0,299	0,339	0,329	0,319	0,336	0,454	0,473	0,493	0,505	0,516	0,520	0,520	0,523	0,564	0,564	0,605	0,609	0,609	0,613	0,655	153,1
Seg. Ciudadana								0,729	0,667	0,587	0,732	0,821	0,837	0,774	0,818	0,767	0,784	0,804	0,700	0,635	0,628	-13,8
Vivienda	0,521	0,576	0,630	0,645	0,660	0,674	0,688	0,710	0,731	0,754	0,776	0,794	0,794	0,811	0,844	0,844	0,877	0,886	0,886	0,895	0,921	76,6
<b>Coquimbo</b>	<b>0,406</b>	<b>0,418</b>	<b>0,435</b>	<b>0,467</b>	<b>0,502</b>	<b>0,515</b>	<b>0,551</b>	<b>0,577</b>	<b>0,578</b>	<b>0,561</b>	<b>0,567</b>	<b>0,584</b>	<b>0,602</b>	<b>0,608</b>	<b>0,600</b>	<b>0,605</b>	<b>0,647</b>	<b>0,642</b>	<b>0,649</b>	<b>0,632</b>	<b>0,651</b>	<b>60,2</b>
Salud	0,692	0,667	0,641	0,746	0,859	0,890	0,931	0,831	0,800	0,811	0,807	0,836	0,840	0,855	0,846	0,839	0,880	0,836	0,862	0,856	0,855	23,6
Educación	0,503	0,508	0,518	0,507	0,509	0,503	0,450	0,479	0,511	0,520	0,527	0,602	0,607	0,626	0,620	0,619	0,627	0,639	0,635	0,640	0,646	28,5
Ec. y Empleo	0,163	0,158	0,177	0,173	0,167	0,204	0,290	0,318	0,319	0,181	0,228	0,160	0,217	0,212	0,156	0,222	0,315	0,329	0,358	0,297	0,339	108,3
Pobreza e Ing.	0,232	0,265	0,298	0,317	0,336	0,338	0,446	0,473	0,499	0,499	0,499	0,504	0,504	0,510	0,542	0,542	0,574	0,575	0,575	0,575	0,601	158,8
Seg. Ciudadana								0,888	0,800	0,847	0,801	0,854	0,901	0,853	0,832	0,767	0,826	0,791	0,759	0,685	0,700	-21,2
Vivienda	0,440	0,490	0,539	0,591	0,642	0,639	0,637	0,680	0,724	0,736	0,748	0,783	0,783	0,819	0,836	0,836	0,854	0,876	0,876	0,898	0,921	109,4
<b>Biobío</b>	<b>0,433</b>	<b>0,432</b>	<b>0,434</b>	<b>0,458</b>	<b>0,486</b>	<b>0,504</b>	<b>0,545</b>	<b>0,547</b>	<b>0,544</b>	<b>0,544</b>	<b>0,551</b>	<b>0,560</b>	<b>0,571</b>	<b>0,582</b>	<b>0,592</b>	<b>0,593</b>	<b>0,614</b>	<b>0,632</b>	<b>0,621</b>	<b>0,596</b>	<b>0,627</b>	<b>44,8</b>
Salud	0,695	0,680	0,662	0,733	0,805	0,830	0,865	0,759	0,753	0,788	0,800	0,808	0,817	0,802	0,804	0,826	0,843	0,837	0,839	0,833	0,836	20,2
Educación	0,455	0,450	0,446	0,472	0,493	0,502	0,474	0,485	0,483	0,514	0,522	0,588	0,600	0,602	0,613	0,610	0,621	0,634	0,632	0,631	0,647	42,2
Ec. y Empleo	0,267	0,255	0,263	0,219	0,205	0,228	0,282	0,302	0,277	0,202	0,195	0,156	0,181	0,236	0,233	0,223	0,272	0,322	0,277	0,205	0,296	10,8
Pobreza e Ing.	0,201	0,216	0,230	0,246	0,262	0,275	0,400	0,412	0,425	0,446	0,467	0,456	0,456	0,446	0,480	0,480	0,514	0,523	0,523	0,532	0,571	184,4
Seg. Ciudadana								0,826	0,802	0,764	0,760	0,780	0,802	0,834	0,821	0,806	0,776	0,798	0,781	0,654	0,639	-22,6
Vivienda	0,546	0,558	0,571	0,620	0,669	0,686	0,704	0,731	0,758	0,771	0,785	0,802	0,802	0,819	0,844	0,844	0,869	0,886	0,886	0,903	0,928	70,0
<b>Los Lagos</b>	<b>0,474</b>	<b>0,468</b>	<b>0,468</b>	<b>0,490</b>	<b>0,507</b>	<b>0,516</b>	<b>0,548</b>	<b>0,565</b>	<b>0,564</b>	<b>0,551</b>	<b>0,571</b>	<b>0,571</b>	<b>0,591</b>	<b>0,604</b>	<b>0,617</b>	<b>0,617</b>	<b>0,640</b>	<b>0,655</b>	<b>0,645</b>	<b>0,602</b>	<b>0,619</b>	<b>30,7</b>
Salud	0,734	0,671	0,613	0,711	0,815	0,840	0,874	0,803	0,781	0,778	0,802	0,784	0,824	0,829	0,820	0,808	0,830	0,827	0,838	0,840	0,845	15,1
Educación	0,442	0,429	0,420	0,410	0,397	0,404	0,407	0,443	0,488	0,493	0,492	0,531	0,544	0,580	0,585	0,589	0,594	0,598	0,599	0,585	0,586	32,4
Ec. y Empleo	0,373	0,365	0,378	0,379	0,356	0,364	0,382	0,388	0,360	0,310	0,334	0,313	0,308	0,304	0,326	0,343	0,375	0,461	0,411	0,280	0,320	-14,2
Pobreza e Ing.	0,257	0,278	0,299	0,301	0,303	0,306	0,408	0,420	0,432	0,445	0,458	0,475	0,475	0,492	0,552	0,552	0,613	0,603	0,603	0,593	0,634	146,4
Seg. Ciudadana								0,853	0,805	0,719	0,768	0,712	0,814	0,826	0,769	0,754	0,719	0,701	0,679	0,530	0,509	-40,3
Vivienda	0,561	0,596	0,630	0,647	0,664	0,667	0,670	0,692	0,713	0,741	0,769	0,790	0,790	0,810	0,834	0,834	0,858	0,874	0,874	0,890	0,914	62,8
<b>El Maule</b>	<b>0,353</b>	<b>0,378</b>	<b>0,417</b>	<b>0,439</b>	<b>0,461</b>	<b>0,481</b>	<b>0,521</b>	<b>0,517</b>	<b>0,528</b>	<b>0,527</b>	<b>0,546</b>	<b>0,538</b>	<b>0,537</b>	<b>0,555</b>	<b>0,574</b>	<b>0,596</b>	<b>0,605</b>	<b>0,602</b>	<b>0,595</b>	<b>0,590</b>	<b>0,603</b>	<b>70,8</b>
Salud	0,620	0,657	0,684	0,735	0,794	0,836	0,884	0,772	0,793	0,780	0,802	0,801	0,816	0,803	0,793	0,814	0,831	0,832	0,828	0,844	0,850	37,2
Educación	0,318	0,337	0,358	0,350	0,348	0,360	0,380	0,377	0,380	0,434	0,483	0,505	0,504	0,529	0,535	0,532	0,537	0,538	0,535	0,529	0,531	66,9
Ec. y Empleo	0,216	0,211	0,289	0,302	0,297	0,310	0,314	0,327	0,334	0,232	0,218	0,166	0,157	0,211	0,265	0,315	0,325	0,302	0,302	0,304	0,340	57,3
Pobreza e Ing.	0,227	0,246	0,265	0,259	0,254	0,280	0,400	0,413	0,427	0,453	0,479	0,481	0,481	0,483	0,506	0,506	0,530	0,525	0,525	0,520	0,536	136,5
Seg. Ciudadana								0,749	0,753	0,780	0,771	0,717	0,705	0,723	0,738	0,821	0,767	0,770	0,704	0,616	0,599	-20,1
Vivienda	0,386	0,438	0,491	0,551	0,610	0,619	0,629	0,643	0,658	0,694	0,730	0,755	0,755	0,781	0,807	0,807	0,833	0,861	0,861	0,889	0,920	138,6
<b>Los Ríos</b>																			<b>0,601</b>	<b>0,597</b>	<b>0,599</b>	<b>-0,4</b>
Salud																			0,836	0,862	0,877	4,9
Educación																			0,594	0,601	0,623	4,9
Ec. y Empleo																			0,297	0,289	0,286	-3,8
Pobreza e Ing.																			0,515	0,511	0,501	-2,7
Seg. Ciudadana																			0,664	0,567	0,524	-21,1
Vivienda																			0,865	0,875	0,892	3,2
<b>La Araucanía</b>	<b>0,394</b>	<b>0,419</b>	<b>0,446</b>	<b>0,470</b>	<b>0,496</b>	<b>0,491</b>	<b>0,509</b>	<b>0,525</b>	<b>0,533</b>	<b>0,522</b>	<b>0,536</b>	<b>0,537</b>	<b>0,542</b>	<b>0,557</b>	<b>0,589</b>	<b>0,574</b>	<b>0,596</b>	<b>0,599</b>	<b>0,577</b>	<b>0,552</b>	<b>0,583</b>	<b>47,9</b>
Salud	0,631	0,655	0,677	0,732	0,793	0,802	0,820	0,734	0,765	0,779	0,814	0,787	0,801	0,800	0,826	0,829	0,840	0,831	0,834	0,846	0,849	34,7
Educación	0,406	0,407	0,419	0,433	0,455	0,442	0,427	0,438	0,467	0,489	0,510	0,517	0,524	0,530	0,540	0,545	0,565	0,565	0,560	0,543	0,552	36,0
Ec. y Empleo	0,303	0,303	0,306	0,308	0,309	0,313	0,338	0,325	0,302	0,208	0,248	0,268	0,268	0,285	0,298	0,247	0,270	0,298	0,205	0,130	0,267	-11,8
Pobreza e Ing.	0,202	0,237	0,273	0,279	0,285	0,284	0,370	0,377	0,384	0,390	0,395	0,405	0,405	0,415	0,459	0,459	0,503	0,474	0,474	0,445	0,450	123,5
Seg. Ciudadana								0,870	0,828	0,796	0,717	0,676	0,677	0,732	0,841	0,778	0,772	0,812	0,784	0,745	0,718	-17,5
Vivienda	0,430	0,492	0,553	0,597	0,640	0,614	0,588	0,628	0,669	0,691	0,714	0,746	0,746	0,777	0,803	0,803	0,829	0,840	0,840	0,850	0,875	103,3
<b>Aysén</b>	<b>0,504</b>	<b>0,478</b>	<b>0,454</b>	<b>0,496</b>	<b>0,550</b>	<b>0,571</b>	<b>0,628</b>	<b>0,613</b>	<b>0,576</b>	<b>0,597</b>	<b>0,598</b>	<b>0,627</b>	<b>0,613</b>	<b>0,590</b>	<b>0,578</b>	<b>0,624</b>	<b>0,671</b>	<b>0,681</b>	<b>0,654</b>	<b>0,599</b>	<b>0,581</b>	<b>15,4</b>
Salud	0,803	0,667	0,506	0,694	0,879	0,898	0,926	0,763	0,766	0,751	0,750	0,814	0,844	0,808	0,766	0,846	0,819	0,844	0,840	0,814	0,794	-1,2
Educación	0,427	0,442	0,449	0,439	0,450	0,484	0,493	0,479	0,461	0,494	0,530	0,539	0,541	0,549	0,556	0,581	0,616	0,605	0,602	0,582	0,595	39,5
Ec. y Empleo	0,390	0,367	0,381	0,381	0,423	0,409	0,463	0,472	0,402	0,363	0,360	0,331	0,304	0,303	0,265	0,323	0,446	0,508	0,443	0,410	0,415	6,3
Pobreza e Ing.	0,324	0,330	0,336	0,333	0,331	0,368	0,534	0,579	0,623													

En la columna 'EV', se destacan con el color verde los IDERE globales que han avanzado sobre el 40%. Cabe reconocer que la mayoría de ellos corresponde a regiones con niveles de desarrollo intermedio y bajo, con la excepción de Antofagasta, aunque dicho esfuerzo no ha implicado cambios significativos al comparar los escalafones de 1990 y 2010. En rojo destacan las regiones que menos crecieron: Arica y Parinacota (6,95) y Los Ríos (decreció 0,39%). Una primera impresión sugiere que el haberse desanexado de sus antiguas regiones en 2007 (Tarapacá y Los Lagos, respectivamente) no ha significado necesariamente mejoras en sus niveles de desarrollo, sobre todo en el caso de Los Ríos. Sin embargo, debido al corto periodo de observación no es posible obtener conclusiones contundentes respecto a ellas.

### 3.1 ¿SE HAN REDUCIDO LAS BRECHAS DE DESARROLLO ENTRE REGIONES?

Una observación preliminar sugiere dos tendencias en el tiempo: (1) los IDERE globales de todas las regiones han crecido y (2) que las brechas entre ellas se han reducido. Lo primero salta a la vista en el Gráfico 69. Para lo segundo es pertinente complementarse con las desviaciones estándar de los IDERE globales por año (ver Gráfico 70), donde a menor desviación, menor dispersión de la media promedio (es decir, menor distancia entre los IDERE).

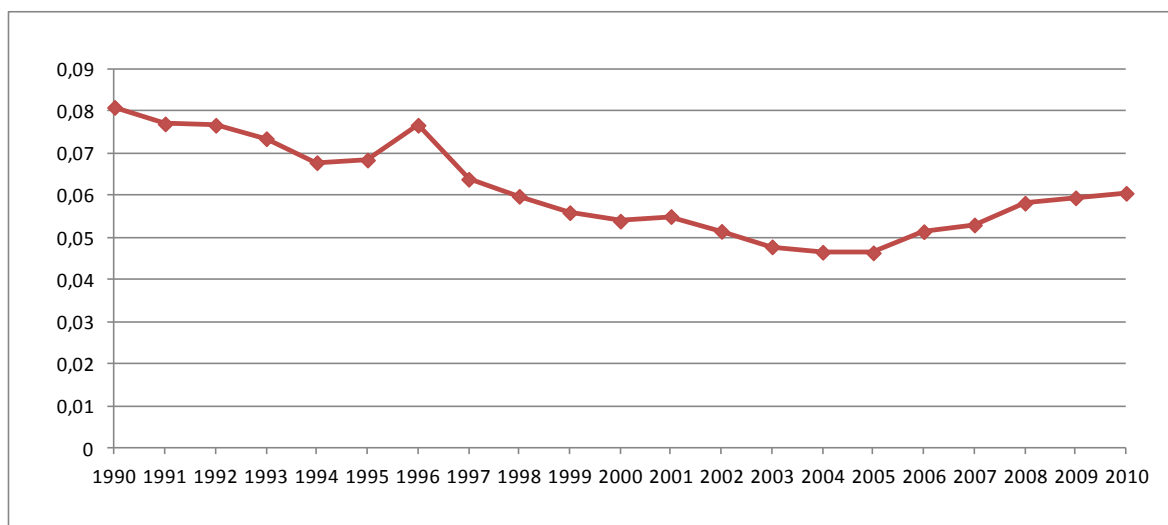
**Gráfico 69:** Evolución de los IDERE globales



**Fuente:** Elaboración propia, en base a estadísticas de CASEN, INE, Banco Central, Carabineros de Chile y MINEDUC.

La evolución de las diferencias de IDERE entre una y otra región se podría dividir en dos etapas. La primera hasta el año 2005, en la que salvo por 1996 (con las abultadas alzas de las regiones Antofagasta, Tarapacá, Atacama, Metropolitana y Magallanes), las desviaciones estándar tienden a la baja (de 0,081 a 0,045). A partir de ahí comienza una segunda etapa, donde las brechas de desarrollo inter-regional comienzan a aumentar, llegando a desviaciones estándar similares a las de 1998.

**Gráfico 70:** Desviaciones estándar IDERE globales por año



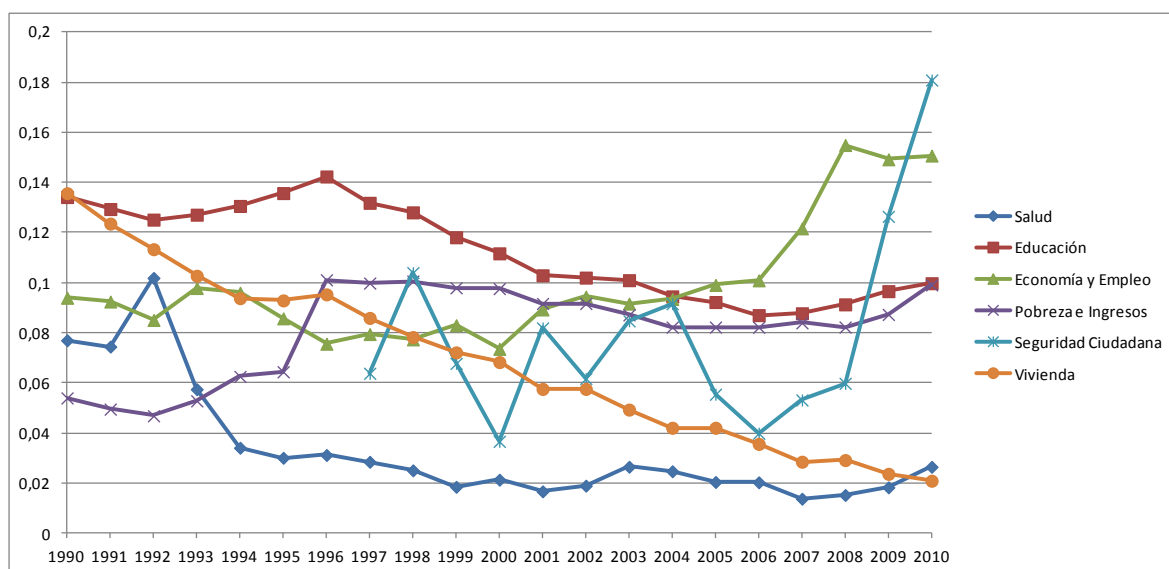
**Fuente:** Elaboración propia, en base a estadísticas de CASEN, INE, Banco Central, Carabineros de Chile y MINEDUC.

Sin embargo este alza no se debe a un crecimiento generalizado de la dispersión entre todas las regiones, sino que responde principalmente a un drástico aumento del IDERE de Antofagasta, dado principalmente por su dimensión Economía y Empleo, la que a su vez ha sido empujada fuertemente por el precio del cobre. Ésta es una región minera donde se concentra la mayor parte de la extracción del metal, la principal fuente de ingreso del país. Desde la segunda mitad de la década del 2000 el precio del cobre alcanzó récords históricos, incluso en medio de la recesión global de 2009 (Banco Central de Chile, 2012a). De ahí que el indicador PIB per cápita regionalizado (que compone la dimensión Economía y Empleo) creciera de manera exponencial en el corto plazo y, además, que 'arrastrara' posteriormente hacia el alza a los indicadores de

Desempleo (misma dimensión), Ingresos por Hogares y Personas en Situación de Pobreza e Indigencia (ambos de la dimensión Pobreza e Ingresos).

Esto se condice con las desviaciones estándar observadas para cada una de las dimensiones del IDERE (ver Gráfico 71). Vivienda y Salud han tendido a reducir sus dispersiones llegando a desviaciones estándar cercanas a 0,02; Educación también ha reducido su dispersión aunque en los últimos años muestra una tendencia a ampliar las brechas; y Pobreza e Ingresos se ha mantenido estable entre 0,08 y 0,1 a partir de 1995. Las fuertes alzas se ven en Economía y Empleo y Seguridad Ciudadana. El primer caso ya fue explicado, mientras que el segundo se debe a las altas tasas de homicidios y denuncias en la Región de Aysén, tal como se comentó en el apartado anterior.

**Gráfico 71:** Desviaciones estándar IDERE (todas las dimensiones) por año



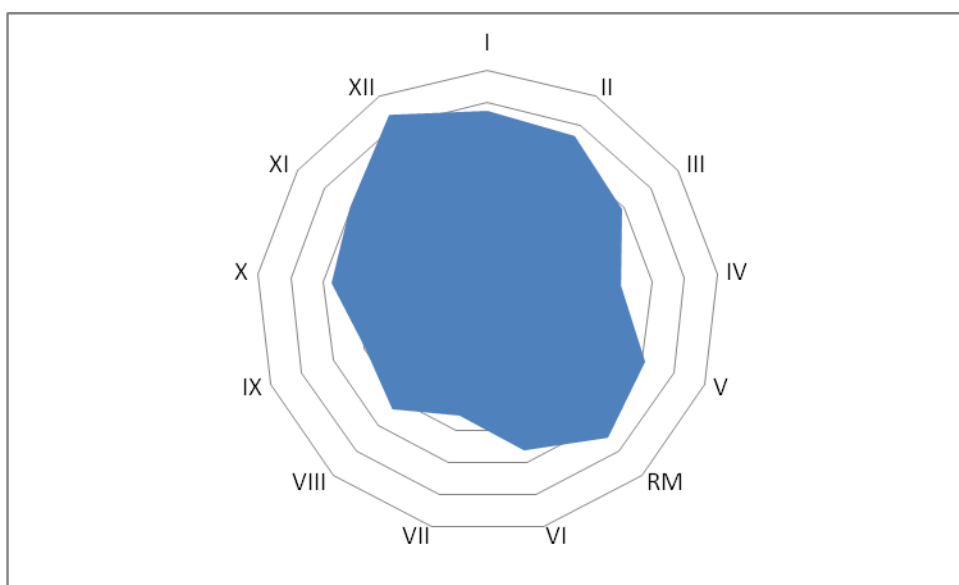
**Fuente:** Elaboración propia, en base a estadísticas de CASEN, INE, Banco Central, Carabineros de Chile y MINEDUC.

¿Por qué la dimensión de Economía y Empleo impacta más que Seguridad Ciudadana a la hora de observar las trayectorias globales de los IDERE de cada región (y en consecuencia también la desviación estándar del IDERE global)? Porque la primera dimensión equivale al 20% del IDERE global, mientras que la segunda llega sólo al 10%. Más aún, la variable del PIB per cápita representa el 12% del IDERE global,

mientras que las otras tres 'arrastradas' por el efecto del precio del cobre (Desempleo, Ingresos por Hogares y Personas en Situación de Pobreza e Indigencia) corresponden al 8% cada una. En otras palabras, esta situación ha impactado en el 36% de los indicadores que componen el IDERE global.

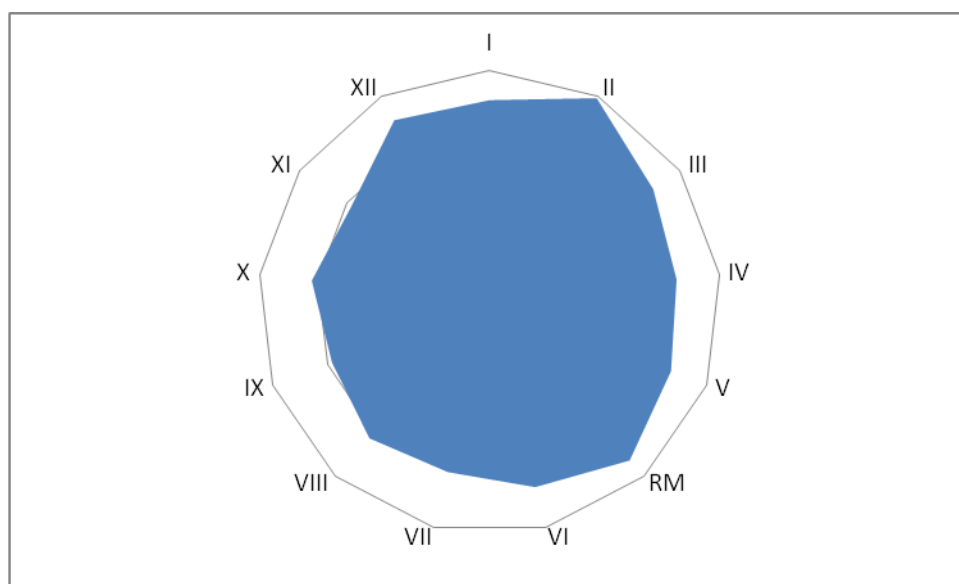
Independiente del aumento de las brechas de desarrollo inter-regional experimentado en los últimos años, la fotografía general para el periodo 1990 - 2010 muestra una tendencia hacia la reducción de ellas, lo que también se puede observar en los gráficos radiales 72 y 73, que expresan el IDERE global para todas las regiones en los años inicial y final de la observación, respectivamente.

**Gráfico 72:** IDERE global en 1990



**Fuente:** Elaboración propia, en base a estadísticas de CASEN, INE, Banco Central, Carabineros de Chile y MINEDUC.

**Gráfico 73:** IDERE global en 2010



**Fuente:** Elaboración propia, en base a estadísticas de CASEN, INE, Banco Central, Carabineros de Chile y MINEDUC.



#### **4. ¿EXISTE RELACIÓN ENTRE DESARROLLO Y DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE?**

---

##### **4.1 CONSIDERACIONES GENERALES**

Para medir si existe o no relación entre descentralización y desarrollo regional se han escogido dos medidas construidas en esta investigación: el Gasto de Decisión Regional (GDR) per cápita y el IDERE, respectivamente. Ya se ahondó sobre las fortalezas y debilidades del segundo en el punto 2.2 de este capítulo.

La descripción del GDR se encuentra detalladamente en el Capítulo IV. Desde luego el GDR no es sinónimo de descentralización, sino que sólo hace referencia al aspecto fiscal de ésta -dejando de lado las dimensiones política y administrativa- y únicamente por la vía del gasto. Evidentemente se trata de una medida llena de limitantes para dar cuenta de la descentralización regional en términos generales. Sin embargo, el gasto descentralizado es donde las políticas de esta línea y la atención pública más han puesto énfasis, frente a escasos avances en materias políticas y administrativas. Por otro lado, se debe recordar que el GDR está compuesto por montos ejecutados (y no presupuestados), por lo que hace referencia a los recursos que efectivamente se han gastado. Esto no es un dato menor, toda vez que alcanzar elevadas ejecuciones presupuestarias se ha transformado en una medida de calidad que refleja trabajo de gestión interna de los GORE. En palabras de Sergio Galilea, (ex intendente de las regiones de Los Lagos y Metropolitana, ex Jefe de la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE), gastar los recursos que manejan los GORE "no es fácil, porque para hacerlo hay todo un proceso largo, de negociaciones, elección de proyectos, concursos, decisiones y un largo etcétera. Cuando estuve en SUBDERE muchos GORE no ejecutaban ni el 40% de sus FNDR. Entonces, lograr ejecutar el 100% o una cifra cercana a eso, es una medida de calidad" (Galilea, S., comunicación personal, 10 de octubre de 2012). Además, se cuenta con datos específicos para todas las regiones y en prácticamente todo el periodo de observación (1995 - 2010), lo que permite hacer comparaciones sostenidas en el tiempo y con trayectorias diferenciadas para cada región. Por lo mismo se consideró que el GDR per cápita es la variable independiente más apropiada a la hora de buscar relaciones históricas entre descentralización e IDERE.

La hipótesis de este capítulo es que (1) no existe una relación consistente para todas las regiones y años entre GDR e IDERE, aunque sí se esperan excepciones (especialmente para dimensiones del IDERE) y (2) que la actividad económica de la región es el principal factor que incide en el desarrollo de éstas.

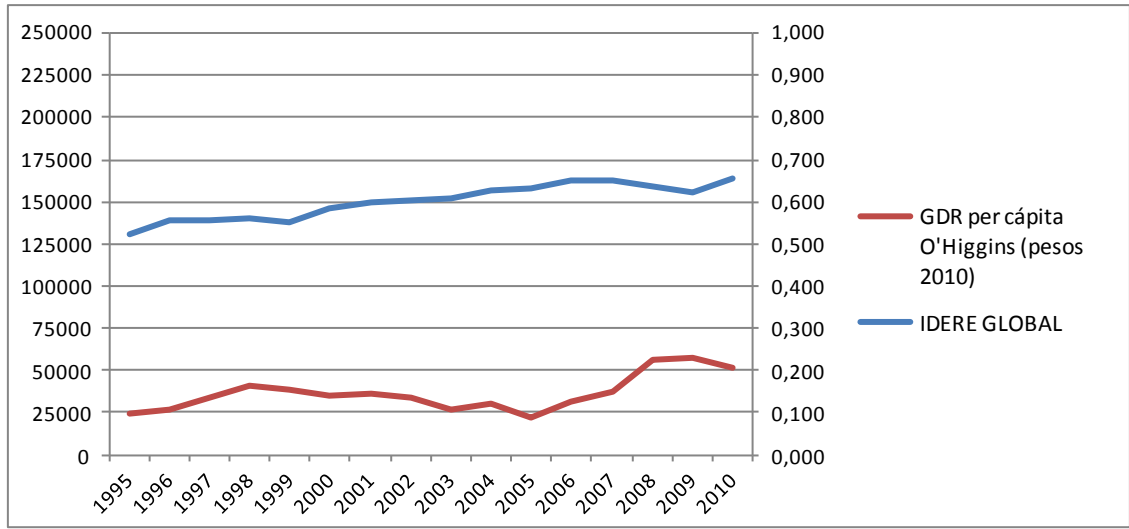
Que no exista vinculación entre descentralización y desarrollo regional es esperable, toda vez que la primera ha sido en extremo limitada. En el Capítulo III se vio cómo ésta surgió producto de presiones políticas tras el retorno a la democracia, teniendo consecuencias más desconcentradoras que descentralizadoras. El devenir no introdujo grandes cambios, enfrentándose constantemente a resistencias emanadas desde diversas trincheras (entre ellas, las del poder legislativo e incluso del propio Palacio de la Moneda). En el Capítulo IV, se explicó la baja participación de los GORE en los ingresos y gastos del sector público. Un claro ejemplo está relacionado con el IDERE de Vivienda: si bien existe inversión del GDR que apunta hacia lo medido para este tipo de IDERE (agrupando las áreas Vivienda, Agua Potable / PMB / PMU y Energía), esta es muy inferior a la que hace el propio Ministerio de Vivienda y Urbanismo a nivel regional, sin siquiera preguntar a los GORE. De hecho, en 2010 el total de la inversión de esta cartera en las regiones fue un 34% superior a la sumatoria del GDR de todas las regiones. Sin desmerecer los avances que ha logrado el proceso de descentralización regional en Chile, parte importante de ésta se transformó más bien en una formalidad que en una política de transferencias de poder, recursos y autoridad para que sean gestionados con razonables grados de autonomía por los territorios.

Además, como se ha dicho, no existe una definición clara de qué es lo que se interpreta bajo el concepto de desarrollo en los programas, instrumentos y legislación vinculada a la descentralización regional. Una idea orientativa puede ser observar las áreas de inversión del GDR, vistas en el Capítulo IV, sin embargo es incorrecto guiarse por ellas para hacerse una idea de lo que a nivel regional se entiende por desarrollo. Esto porque gran parte de los recursos ya vienen condicionados desde los ministerios financieristas, y porque los GORE habitualmente se ven 'obligados' a utilizar sus recursos de libre disposición de manera compensatoria en aquellas áreas regionales deprimidas donde el gobierno central no ha tenido resultados favorables. Por lo tanto, ya desde la base es de suponer que no exista un impacto fuerte del GDR en la evolución del IDERE.

Aún en el caso hipotético de que la descentralización regional hubiese tenido una evolución significativa, esto no se traduciría necesariamente en mayores niveles de desarrollo ni en una reducción de brechas entre dichos territorios. Procesos complejos como esos no responden a fenómenos monocausales y, como se ha dicho en el Marco Teórico Conceptual, la descentralización es una condición necesaria para lograr los objetivos descritos, pero insuficiente (CEPAL, 2009).

Al realizar comparaciones preliminares, una parte importante de las regiones muestra evoluciones del IDERE global y GDR per cápita muy similares a la observada en la Región de O'Higgins (Gráfico 74). El IDERE (línea azul) está medido por el eje vertical derecho, mientras que el GDR per cápita (línea roja), por el izquierdo. Como se puede apreciar, ambas trayectorias tienden a ir de la mano, sin saltos abruptos.

**Gráfico 74:** Relación IDERE y GDR per Cápita en la Región de O'Higgins.

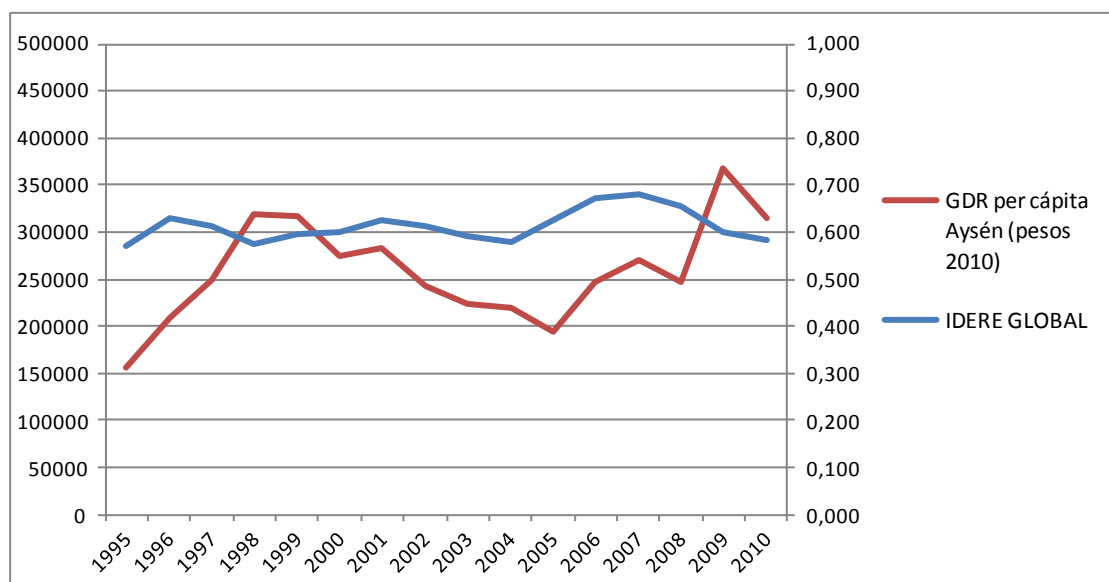


**Fuente:** Elaboración propia en base a estadísticas oficiales. GDR: Contraloría General de la República, Ministerio de Desarrollo Social, Leyes de Presupuestos y Censo 2002. IDERE: CASEN, INE, Banco Central, Carabineros de Chile y MINEDUC.

Sin embargo, también existen otras regiones donde abruptos cambios en el recorrido de sus GDR parecen no haber generado modificación alguna en las trayectorias de sus respectivos IDERE. Aysén y Magallanes son los dos casos más visibles. En la primera (Gráfico 75), las fuertes alzas y bajas del GDR per cápita parecen no tener impacto en el IDERE global e, incluso, muestra comportamientos anti cíclicos: cuando el primero

tiende a subir, el segundo hace lo contrario y viceversa. El GDR per cápita de Magallanes (Gráfico 76) ha tendido en general hacia el alza con un exponencial salto desde 2007 en adelante sin que ello se refleje en su IDERE.

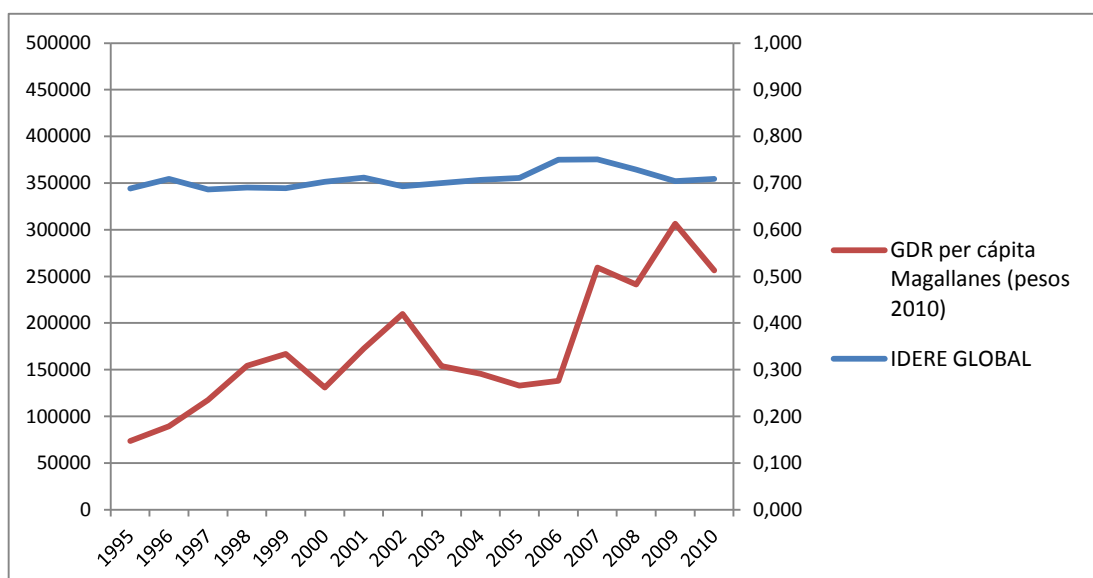
**Gráfico 75:** Relación IDERE y GDR per Cápita en la Región de Aysén



**Fuente:** Elaboración propia en base a estadísticas oficiales. GDR: Contraloría General de la República, Ministerio de Desarrollo Social, Leyes de Presupuestos y Censo 2002. IDERE: CASEN, INE, Banco Central, Carabineros de Chile y MINEDUC.

Ahora bien, que en regiones como O'Higgins (y también otras como Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, Metropolitana, El Maule, Biobío y La Araucanía) el GDR per cápita e IDERE globales tiendan visualmente a ir de la mano no implica necesariamente que haya una relación entre ambos, así como tampoco que se carezca absolutamente de ésta en los casos de Aysén y Magallanes. Primero, porque las trayectorias de los gráficos pueden generar imágenes un tanto distorsionadas y, segundo, porque en él están ausentes otras fuentes de inversión regional que no pasan por las manos de los Gobiernos Regionales, como las inversiones del gobierno central, de las municipalidades o del sector privado.

**Gráfico 76:** Relación IDERE y GDR per Cápita en la Región de Magallanes



**Fuente:** Elaboración propia en base a estadísticas oficiales. GDR: Contraloría General de la República, Ministerio de Desarrollo Social, Leyes de Presupuestos y Censo 2002. IDERE: CASEN, INE, Banco Central, Carabineros de Chile y MINEDUC.

#### **4.2 REGRESIONES MÚLTIPLES: METODOLOGÍA E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS**

Confirmar o desestimar relaciones entre el IDERE y GDR per cápita regionales requiere de técnicas cuantitativas y cualitativas que apoyen esta decisión. Un método estadístico que mide el grado de dependencia mutua entre una variable dependiente y una o más independientes es la correlación (simple o múltiple, según existan una o más variables independientes), concepto estrechamente ligado al de la curva de regresión. Ésta expresa la estructura funcional de la relación existente entre las variables, ajustando los puntos que ellas grafican a la alternativa que mejor minimice la varianza del error.

Es por esto que se realizaron regresiones lineales para cada región. Como se ha dicho, no se espera una fuerte relación entre IDERE (ya sea global o según sus dimensiones) y el GDR per cápita regional de manera generalizada y consistente, por lo que se decidió agregar más variables independientes que a juicio de esta investigación también tendrían una potencial explicación en la evolución de los IDERE regionales: la inversión pública del gobierno central, la inversión pública de las municipalidades

circunscritas en la región y el PIB regionalizado (descontando los montos del GDR y las inversiones ya descritas). Los cálculos de todos ellos están expresados también en pesos per cápita del año 2010.

El criterio de selección de estas variables responde a la pregunta: ¿qué otros recursos económicos pueden explicar el desarrollo de las regiones? Al ya contar con la inversión de la cual son responsables los Gobiernos Regionales (GORE), se decidió también agregar las inversiones regionalizadas de los otros dos niveles de gobierno: el central y los municipales. La fuente utilizada para ellas es la Serie de Inversión Regionalizada, del Ministerio de Desarrollo Social. No obstante, ambas variables tienen una debilidad: las inversiones municipales y del gobierno central regionalizadas no incluyen gasto público general (fuera de proyectos de inversión o asociados a éstos). Sería necesario considerarlos ya que de esa manera se puede dimensionar con mayor certeza la cantidad total de recursos que desde el gobierno central y los municipales se gasta en las regiones. Sin embargo, faltan datos que reflejen el gasto público regionalizado para los años que observa este estudio.

Pero además de los recursos del sector público se deben considerar los del privado. En efecto, esta investigación toma como supuesto que los recursos generados por éste pueden guardar una relación razonablemente estrecha con los niveles de desarrollo regionales. Para ello se decidió utilizar el PIB per cápita regionalizado, descontándole los montos de inversión pública contenidos en las otras tres variables independientes. Desde luego ello no implica ausencia absoluta de recursos públicos debido a la carencia de datos que reflejen el gasto público regionalizado. Una solución a ello es aplicar a cada región el porcentaje del PIB que corresponde al total de gastos del gobierno general, que en el periodo de observación ha variado desde el 20,6% y al 27,9% (2006 y 2009, respectivamente). Sin embargo esa alternativa se desestimó porque consideraría que la relación del gasto público general regionalizado en función al PIB regional sería homogéneo para todas las regiones, lo que podría llevar a distorsiones importantes en la interpretación de los resultados cuando las regiones no se comporten de manera cercana al promedio nacional. En consecuencia, se utiliza el PIB per cápita asumiéndolo como un indicador que refleja la economía regional, cuyo mayor componente son recursos no públicos. Por último, se excluyen las inversiones contenidas en las otras tres variables independientes con la finalidad de no duplicar la información.

Además de las limitantes propias de escoger variables de tipo fiscales para buscar la relación entre descentralización regional y desarrollo, tal como se explicó páginas atrás, aún en el mundo económico la selección de variables independientes escogidas también presentan debilidades. Ello se debe principalmente a la ausencia de información más específica, como por ejemplo el detalle del gasto público e inversiones regionalizados en áreas específicas (como educación y salud, entre otros) para cada nivel de gobierno, en todas las regiones y que abarquen parte importante del periodo de estudio. En consecuencia, la selección de variables independientes también se ajusta a la disponibilidad de datos confiables y que tengan el alcance descrito. Sin embargo, se considera que pese a dichas limitaciones las variables escogidas igualmente ofrecen valiosa información, cuyos resultados pueden ser orientativos para identificar elementos determinantes en el desarrollo de las regiones, para abrir nuevas ventanas de investigación que profundicen en esta materia, así como también para ayudar a la focalización y priorización de futuras políticas públicas de índole territorial.

Así, se realizaron regresiones múltiples utilizando el software Microsoft Excel 2003 para 13 de las 15 regiones del país<sup>119</sup> en el periodo 1995-2010<sup>120</sup>, identificando el IDERE global como variable dependiente, contrastándolo con las cuatro variables independientes señaladas (identificadas en las tablas que se analizan a continuación como X1: GDR; X2: inversión del gobierno central; X3: inversión de gobiernos municipales; y X4: PIB regionalizado). El ejercicio se repitió reemplazando el IDERE global como variable dependiente por cada una de sus dimensiones con el objetivo de enriquecer el análisis, observando también el comportamiento de las áreas del indicador de desarrollo regional elaborado en este trabajo.

En total se realizaron 91 regresiones. Para agilizar la observación, la información principal obtenida de ellas se resumió en siete tablas, una para cada tipo de IDERE. A continuación se explican los indicadores contenidas en ellas y la interpretación de resultados para, posteriormente, pasar al análisis de cada set de regresiones.

---

<sup>119</sup> Se excluyen las regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos, las que no cuentan con los datos suficientes debido a su corta edad (sólo se pueden observar tres años).

<sup>120</sup> Por disponibilidad de datos del IDERE Seguridad Ciudadana, la regresión múltiple para este efecto se realiza en el periodo 1997-2010.

- Coeficiente de Correlación (o de Pearson): Indica cuán relacionadas están las variables estudiadas, donde 1 manifiesta una completa relación entre ellas y 0 una ausencia absoluta (Vélez-Pareja, 2002). En la Tabla 18, prácticamente todas las regiones muestran un alto coeficiente de correlación entre sus IDERE globales y el conjunto de variables independientes, a excepción Aysén. Como regla general para este estudio, se considerará como correlación significativa aquellos casos que superen 0,8. Las relaciones para los casos que estén entre 0,5 y 0,8 se considerarán como moderadas, mientras que las que estén bajo ese umbral se interpretarán como débiles o inexistentes.

En regresiones simples un coeficiente de correlación puede ser negativo, lo que indica una relación en sentido inverso. Es decir, mientras más aumenta la variable independiente, más decrece la dependiente o viceversa. Sin embargo, en regresiones múltiples el coeficiente de correlación es siempre positivo ya que indica la relación entre la variable dependiente y el conjunto de independientes. Para conocer la intensidad y dirección de cada una de estas últimas con respecto a la primera, se deben observar los datos reflejados por sus coeficientes y estadísticos t.

- R<sup>2</sup> ajustado: Es una medida de bondad del ajuste de la recta de regresión a la nube de puntos. Mide el porcentaje en que la variable dependiente es explicada por el conjunto de variables independientes, por lo que si el R<sup>2</sup> ajustado es cercano a 1 se considera que el ajuste es válido y que la ecuación representa adecuadamente la relación cuantitativa entre las variables (Martínez, 2005).

En el caso de la región del Tarapacá (ver Tabla 18), el R<sup>2</sup> ajustado es de 0,80, lo que significa que el 80% de su IDERE Global se explica por las cuatro variables independientes estudiadas. Como criterio general para este estudio, se considera que un R<sup>2</sup> ajustado sobre el 0,7 es significativo. Para los que estén bajo éste se considerará que el ajuste no es válido y, por ende, la relación entre las variables es débil o inexistente.

Se utiliza el R<sup>2</sup> ajustado y no el coeficiente de determinación (R<sup>2</sup>, utilizado en regresiones simples), debido a que el primero es una corrección del segundo al incorporar al modelo más variables independientes, logrando así una mejora en el ajuste (Departamento Sociología IV, s/f).



- Coeficientes: Son los que definen la recta de regresión. El de Intercepción marca precisamente la intercepción gráfica respecto a la variable dependiente, mientras que los de las variables independientes (en las tablas expresados como X1, X2, X3 y X4) muestran la pendiente de cada variable, mostrando qué tan fuerte o débil es cada relación.

Los coeficientes con símbolo negativo reflejan relaciones en sentido inverso. Ejemplo de ello es la variable X1 en la Región de Tarapacá (Tabla 18). Eso quiere decir que, con una bajísima pendiente, a medida que disminuye la inversión en GDR per cápita, aumenta el IDERE global de la región. Sin embargo, esta interpretación literal no parece razonable según el objeto de este análisis, por lo que en casos que los números manifiesten una relación negativa se entenderá que ésta es inexistente.

- Estadístico t: Es una prueba de significancia de los coeficientes ya descritos, que permite constatar la hipótesis nula de que un coeficiente de regresión es igual a 0. Niveles muy pequeños del estadístico t revelan que se debe rechazar dicha hipótesis y, en consecuencia, considerar que la relación entre esta variable independiente y la dependiente es inexistente (Departamento Sociología IV, s/f).

Normalmente se considera que un valor estadístico t sobre 2 es significativo. Dicho indicador también puede ser negativo, utilizándose la misma interpretación explicada para el caso de los coeficientes. En la Tabla 18, por ejemplo, en la Región de Tarapacá se observa que sólo dos variables muestran estadísticos t sobre 2: X1 y X4. Sin embargo, X1 muestra un valor negativo, lo que indicaría que a medida que crece el GDR per Cápita decrece el IDERE global regional. Como ya se dijo, en estos casos se considera que no existe relación entre ambas variables.

Cuando se esté ante un caso donde los coeficientes de correlación y R2 ajustados estén sobre los umbrales antes descritos, y además el estadístico t de una o más variables se encuentren sobre el valor positivo de 2, se considerará que dicha variable es significativa para explicar el rendimiento del IDERE en cuestión, marcando dicha casilla con el color verde. Así, en este ejemplo, sólo el PIB per cápita cumple con estos requisitos.

- Probabilidad: Es otra prueba de significancia, complementaria al estadístico t, donde el valor más cercano a 0 corresponde a la variable más significativa.

### 4.3 RESULTADOS REGRESIONES MÚLTIPLES

#### 4.3.A RESULTADOS IDERE GLOBAL

A la luz de los resultados de la Tabla 18, se constata que 12 de las 13 regiones muestran altos coeficientes de correlación, siendo Aysén la única excepción. Sin embargo, las regiones de Los Lagos y Magallanes no cumplen con el nivel de corte al observar su R2 ajustado. Por lo tanto se obtiene que las variables independientes seleccionadas para este estudio no explican la evolución del IDERE experimentado por las tres regiones que se encuentran más al sur del país.

Para todo el resto de las regiones, con altos coeficientes de correlación y R2 ajustado, se observa que el PIB regionalizado se constituye como una variable significativa para explicar esta fuerte correlación (en la mayoría de los casos, es la única significativa). Por lo mismo se puede concluir que el desarrollo de las regiones está fuertemente vinculado, de manera generalizada y consistente, con el PIB que éstas generan, exceptuando a las mencionadas tres regiones del sur de Chile.

**Tabla 18:** Resumen estadísticas de regresión múltiple IDERE Global - cuatro variables independientes

Región	Coefficiente de Correlación	R2 ajustado	Variable	Coefficiente	Estadístico t	Probabilidad
Tarapacá	0,92413006	0,80093141	Inter.	0,601582406	35,08597946	1,21049E-12
			X1	-1,2353E-06	-2,251082913	0,045802855
			X2	3,28137E-07	1,039796174	0,320750326
			X3	1,20108E-06	1,567834322	0,145217671
			X4	1,40862E-08	4,62565778	0,000733578
Antofagasta	0,899437875	0,73952976	Inter.	0,624132478	24,97256849	4,87973E-11
			X1	4,63314E-08	0,058807429	0,954160233
			X2	-1,9302E-07	-0,61430834	0,551505584
			X3	6,18018E-07	0,384697696	0,707795102
			X4	1,00918E-08	2,909136727	0,014210952
Atacama	0,955368741	0,88099468	Inter.	0,484551335	16,88487515	3,25899E-09

			X1	6,23606E-07	1,79393548	0,100325549
			X2	-1,7433E-07	-1,586060606	0,141032632
			X3	3,2622E-06	3,836725412	0,002762109
			X4	1,23645E-08	2,378806596	0,03657818
Coquimbo	0,924753736	0,80250383	Inter.	0,460829023	16,89348063	3,2414E-09
			X1	9,80208E-07	2,39927782	0,035277617
			X2	-3,2245E-07	-1,068344569	0,308249714
			X3	8,05627E-07	0,885768173	0,394693881
			X4	3,83901E-08	5,018248186	0,000391121
Valparaíso	0,886772535	0,70868027	Inter.	0,54125768	25,06044587	4,69766E-11
			X1	-1,5434E-07	-0,274552938	0,788747579
			X2	3,40827E-07	2,545489385	0,027212754
			X3	1,15291E-06	1,019935962	0,329667067
			X4	1,75921E-08	2,161722969	0,053543442
RM	0,902695516	0,74753527	Inter.	0,550197894	22,26022257	1,68969E-10
			X1	8,3021E-07	0,509417724	0,620523368
			X2	-5,1638E-08	-0,227673228	0,82407675
			X3	3,01581E-06	1,425088972	0,181882399
			X4	2,02737E-08	2,721472857	0,019879051
O'Higgins	0,94654818	0,85811835	Inter.	0,448234829	23,67806902	8,67745E-11
			X1	8,90977E-07	1,222831179	0,246946047
			X2	-5,5636E-07	-2,661763653	0,022116938
			X3	-4,1733E-06	-1,988001535	0,072273519
			X4	6,87877E-08	7,924381401	7,14872E-06
El Maule	0,926632647	0,80724736	Inter.	0,411578974	15,46033808	8,28724E-09
			X1	3,8754E-07	0,476921179	0,642752318
			X2	-1,1941E-08	-0,038906061	0,969662419
			X3	1,96467E-06	0,926293066	0,374170025
			X4	4,57704E-08	2,580940783	0,025547436
Biobío	0,942221747	0,84697521	Inter.	0,432183281	23,44077105	9,67492E-11
			X1	7,21387E-07	1,479050563	0,167184167
			X2	1,87186E-07	0,902702828	0,386024282
			X3	2,17392E-07	0,188474589	0,853936747
			X4	3,38898E-08	4,622234121	0,000737682
La Araucanía	0,966063818	0,88879883	Inter.	0,326056766	9,595975051	7,32402E-05
			X1	-2,3988E-07	-0,45156016	0,667448982
			X2	4,16724E-07	1,509576733	0,18189052
			X3	4,80906E-06	3,575825205	0,01170177
			X4	8,16973E-08	4,167229162	0,005896705

Los Lagos	0,88096252	0,69467495	Inter.	0,485996882	25,72682871	3,53551E-11
			X1	1,07876E-07	0,154085815	0,880332689
			X2	1,81491E-08	0,066531029	0,948148888
			X3	2,07457E-06	1,010014238	0,33418974
			X4	2,19831E-08	1,428769404	0,180846192
Aysén	0,667328049	0,24362735	Inter.	0,586143698	10,64423069	3,94811E-07
			X1	-7,6594E-08	-0,339389474	0,740707544
			X2	-5,983E-08	-0,581478072	0,572641018
			X3	1,46506E-06	1,152119085	0,273696649
			X4	6,33285E-09	0,502454876	0,625254093
Magallanes	0,808518091	0,52777478	Inter.	0,687949575	19,44708239	7,21809E-10
			X1	8,96151E-08	1,016119768	0,331401247
			X2	-1,9656E-07	-1,321240556	0,213244524
			X3	2,74126E-06	1,76681658	0,104955371
			X4	4,56658E-09	1,446869188	0,175822774

**Fuente:** Elaboración propia.

Las inversiones del sector público, por el contrario, parecen menos determinantes. Concretamente en lo que respecta al GDR, sólo en una región se observa que éste se constituye como una variable significativa en la correlación: Coquimbo. En el resto se aprecian valores poco significativos o, derechamente, que no expresan relación alguna con el IDERE al mostrar signos negativos (regiones de Tarapacá y Valparaíso).

En lo que respecta a las inversiones del gobierno central, sólo en Valparaíso se constituye como una variable significativa; mientras que las municipales son relevantes en las regiones de Atacama y La Araucanía. Sin embargo, dada la escasa cuantía que significan los montos de la última, sería apresurado concluir que la inversión municipal es, junto al PIB regionalizado, una variable que explique la evolución del IDERE global de Atacama y La Araucanía. Este aspecto en concreto merecería una mayor profundización para llegar a conclusiones contundentes.

Considerando estos resultados, donde sólo en la región de Coquimbo se observa una relación entre descentralización y desarrollo, cabe preguntarse si efectivamente ello depende del rendimiento del GORE. Para contrarrestar la información obtenida a través del método cuantitativo descrito, se aplicaron entrevistas a un grupo de especialistas

seleccionados según los criterios descritos en el Capítulo I<sup>121</sup>. Tras este proceso se puede concluir que, efectivamente, el rol del GORE de Coquimbo ha sido determinante en el proceso de desarrollo observado en la región, distinguiéndose de otros.

Sin mostrar todavía los resultados de las regresiones, a los entrevistados se les hizo la pregunta siguiente: "pensando en el rendimiento o accionar de los GORE, a su juicio: ¿hay algunos o algunos en particular que se haya o hayan destacado del resto? Si su respuesta es afirmativa, ¿cuál o cuáles son y por qué?". Todos respondieron afirmativamente y, con distintos énfasis, argumentaron en torno a tres áreas clave: liderazgo del intendente; estabilidad de autoridades; y cohesión de los equipos con un foco hacia el desarrollo productivo en la región.

Respecto a lo primero, Osvaldo Henríquez dice que el rendimiento de los GORE está directamente relacionado al tipo de liderazgo que ejerce el intendente en la región y que, si éste se enfoca en el desarrollo de ella, efectivamente puede colaborar al desarrollo del territorio. En sus palabras:

El rendimiento de los GORE está asociado necesariamente al liderazgo de una autoridad. El intendente hoy en la región tiene como cuatro o cinco funciones distintas. Respecto a diferentes marcos normativos, el intendente representa distintas funciones. Representa la función del gobierno interior de la región, la función de administración, la de seguridad y orden público, etc. Entonces, el intendente puede elegir qué área le gusta. Sus funciones son tan amplias que ellos puedes especializar en una área u otra.

Hay intendentes que se especializan en la administración regional y desarrollan su actividad coordinando a los distintos sectores, desarrollando planes, utilizan estrategias en función de objetivos en esta línea. Existen otros que cumplen más funciones del gobierno del interior y se enfocan en desarrollar a nivel regional los planes y políticas nacionales, fiscalizando que todo vaya de acuerdo a lo establecido. Otros intendentes trabajan muy coordinadamente con la policía, investigaciones y si hay un crimen ahí están, etc. Entonces, hay intendentes que priorizan funciones en estas últimas dos áreas y se desligan

---

<sup>121</sup> Los entrevistados son Sergio Galilea (en su calidad de ex Intendente de la Región de Los Lagos y de ex Jefe de la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE, además fue Intendente de la Región Metropolitana); Felipe del Río (como ex Intendente de la Región de Coquimbo); Adriana Delpiano (como ex Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, quien además fue Intendente de la Región Metropolitana); y Osvaldo Henríquez (en su calidad de Jefe de Departamento de Políticas y Descentralización, de la División de Políticas y Estudios de SUBDERE).

de las funciones relacionadas a la administración y funciones ejecutivas de la región, de las tareas encomendadas como líder de los GORE.

Entonces, dependiendo del rol que tomen los intendentes los GORE estarán más o menos propensos a trabajar con mayores esfuerzos en materias de bienestar de la población, fomento productivo, desarrollo regional, etc. En mi opinión, los GORE con intendentes en este último rol significa tienden a destacarse más que otros en materias de desarrollo regional.

(Henríquez, O., comunicación personal, 20 de septiembre de 2012)

Desde luego si la máxima autoridad que lidera los GORE son escogidos por el Presidente de la República, deben rendir cuentas exclusivamente ante el gobierno central y la duración de sus cargos también depende de Santiago, es natural que ellos tiendan a escoger roles más ligados al gobierno interior de la región. Si este cargo fuera electo democráticamente por la ciudadanía, inevitablemente esta priorización de roles dejaría de existir, convirtiéndose el rol del ejecutivo del GORE en el dominante, focalizando las campañas electorales en ello.

Además del rol que el intendente escoge priorizar, Adriana Delpiano hace énfasis en las capacidades de liderazgo y gestión que éste debe tener, considerándolo como el factor de mayor relevancia cuando se está frente a un GORE cuyo rendimiento se destaca frente al resto:

¿Dónde está la diferencia? Lo primero es evidentemente el liderazgo de las personas. Hay mucho terreno en el Estado que está en disputa. Muchas veces no es prístino quién es el responsable de una cosa u otra, donde hay que articular a muchos actores para que el proyecto se lleve a cabo. En ese sentido, se necesita liderazgo y por otro lado la capacidad de seducción, de diálogo, porque no basta con que tengas una buena idea ni el mejor estudio técnico. Si no tienes el apoyo del Ministerio de Hacienda para que te de los recursos, si no tienes un CORE alineado, etcétera, no se consigue nada. Entonces el liderazgo es una característica muy importante para llevar a cabo una buena gestión de los gobiernos regionales.

Pero creo que el mayor esfuerzo está en la articulación territorial de la oferta pública, lo que también es liderazgo, capacidad de gestión encabezada por un buen intendente. Jaime Tohá (ex intendente de la Región del Biobío), por ejemplo, dividió su territorio no en provincias, sino según características geográficas y productivas especiales. Por lo que pudo con mayor eficacia asignar una buena focalización de recursos y programas públicos diferenciados, según territorios con características comunes bien definidas.

(Delpiano, A., comunicación personal, 8 de octubre de 2012)

Sergio Galilea también advierte lo fundamental del "tema de los liderazgos. De cómo el intendente se la juega por ciertos temas claves para el desarrollo de la región. Iniciativa, liderazgo, capacidad de plantear temas de largo aliento y cumplirlo" (Galilea, S., comunicación personal, 10 de octubre de 2012).

Además del liderazgo regional que ejerce el intendente -y muy ligado a éste- surge otro aspecto considerado clave: el de la estabilidad de sus cargos.

La estabilidad de las autoridades en los ejercicios de sus cargos que también es determinante. En promedio los intendentes permanecen en sus cargos por un año y medio. Entonces, llega un intendente, presentando una cartera ante el CORE para financiar proyectos y una planificación para el año siguiente; pero cuando lo remueven se genera un esfuerzo adicional, porque se deben sacar nuevos proyectos, nuevas líneas estratégicas, etc.

Entonces, las regiones que han tenido a sus intendentes por mucho más tiempo pueden ir terminando lo que han iniciado o proyectado desde un principio con más facilidad. En consecuencia, en mi opinión cuando se combina la estabilidad de los intendentes en sus cargos con la especialización de éstos las tareas ejecutivas y de administración de la región, hay una mayor probabilidad que los GORE tengan rendimientos más sobresalientes que otros en la promoción de un mayor nivel de desarrollo regional.

(Henríquez, O., comunicación personal, 20 de septiembre de 2012)

Como se ha dicho, hoy los intendentes pueden ser destituidos por libre decisión del Presidente de la República, práctica que se ha vuelto constante (en promedio los intendentes duran entre uno a dos años en sus cargos). Si la máxima autoridad de los GORE fuera electa democráticamente por periodos fijos y con causales taxativas de remoción de sus cargos de acuerdo a ley, como es en el caso de cualquier autoridad electa vía sufragio directo, la estabilidad está prácticamente garantizada y deja de ser un obstáculo a superar, escollo que las regiones hasta hoy no tienen posibilidad de manejar.

Finalmente, y teniendo como base los dos puntos explicados, los entrevistados consideran clave la cohesión de los equipos regionales y su focalización en el desarrollo productivo de la región. Felipe del Río resalta la consolidación de los equipos regionales que tengan como propósito el desarrollo de la región.

A mi entender, el rendimiento de los GORE depende de varios factores, pero creo que a nivel de funcionamiento interno hay tres conceptos claves: lo primero es que primero es el foco regional, de trabajar por la región y no enlodarse con rencillas políticas al interior de los equipos; segundo, el rol del Consejo Regional también es fundamental, teniendo equipos altamente capacitados con especialistas en diversas áreas; y, tercero, que exista estabilidad en los equipos, que no vayan variando sustancialmente a cada rato.

La región de Coquimbo es una que se ha destacado respecto a su rendimiento, lo que es reconocido por otras regiones y por el gobierno central. No porque yo haya estado ahí, sino que hay un trabajo anterior, que después se mantuvo conmigo y con las autoridades posteriores. En Coquimbo ha primado todo eso. El foco de trabajar por la región, la estabilidad de los equipos. (...) También había bastante unidad y consenso en cuanto a las prioridades de desarrollo de la región. Personalmente, con los proyectos que trabajamos siempre hubo mucha sincronía y claridad, con una visión muy transversal que ha ayudado a que la región tenga mayor estabilidad y se desarrolle más (...). En mi época había un énfasis muy fuerte en emprendimiento y se ha seguido manteniendo. El desarrollo de proyectos productivos, etc. Ha habido bastante consenso de los temas.

(del Río, F., comunicación personal, 1 de octubre de 2012)

En línea con esta focalización en materias de desarrollo de la región, los entrevistados consideran necesario que los GORE sean capaces de atraer inversiones públicas (tanto que apoyen al desarrollo de industria y producción regionales, como infraestructura social) por un lado; y que logran articular diálogos público-privados atrayendo también inversiones del último sector, por otro. Sobre lo primero Galilea destaca que:

Tema vital es la manera en que el GORE consigue la inversión sectorial. Es importante conseguir más inversión del gobierno central en la región, con lo que se puede duplicar, triplicar, cuadruplicar y quintuplicar, en un proyecto en específico, el FNDR que uno tiene para la región. Para eso se necesita liderazgo, capacidad de negociar, de gestión, de convencimiento.

(Galilea, S., comunicación personal, 10 de octubre de 2012)

Para graficar la importancia de ello, del Río pone como ejemplo lo sucedido con las inversiones sectoriales en materias de vivienda: "ya en septiembre se cumplía con las metas establecidas y el encargado iba al Ministerio de Vivienda a decir que en la región teníamos posibilidades de seguir construyendo. Así llegaban más recursos para esta finalidad" (comunicación personal, 1 de octubre de 2012).



La otra arista de este punto es la capacidad de lograr integración y buenos acuerdos con el sector privado. "Una cosa es la inversión pública, ya sea a través del FNDR o de la sectorial, pero otra es la privada y el dinamismo logrado con ellos es tremendamente importante. Clave diría yo" (Galilea, S., comunicación personal, 10 de octubre de 2012). En definitiva, Delpiano argumenta que agrupando ambas se pueden generar atractivos importantes para la región.

Por supuesto que creo que existe relación entre el desarrollo de las regiones y la gestión de los gobiernos regionales. Creo que más allá de ciertos determinismos que tienen que ver con las actividades que son posibles en una determinada región, una buena gestión de los gobiernos regionales puede atraer inversión, puede mejorar actividades que son fundamentales para la región. Una buena gestión de los GORE es un atractivo, un complemento que le agregas a las inversiones y actividades productivas de la región. Si a la belleza natural de regiones que son naturalmente preciosas le agregas una ciudad cómoda y limpia, potencias la capacidad hotelera y de servicios en general hacia el turismo, inviertes en el sector, etcétera, evidentemente van a llegar más turistas y va a llegar más plata. Lo mismo con regiones que su principal atractivo puede ser la minería u otro tipo de industria. Si en ellas fomentas la creación de ambientes que acojan adecuadamente ese tipo de inversión, trabajando por mejorar la conectividad, la red de caminos, puertos, promoviendo ciudades que sean capaces de recibir a los técnicos y profesionales que trabajen en estas industrias, también promoverás mayores ingresos en la región. Entonces sí hay una relación entre la gestión de los GORE y el desarrollo de la región. Por supuesto que existen determinismos como que la mayor cantidad del cobre esté en la región de Antofagasta y eso genera un contexto que nunca lo va a tener El Maule o La Araucanía. En consecuencia, los territorios con sus particularidades, sus aprovechamientos productivos, mandan. Si agregas un gobierno regional sensible a eso que es capaz de ordenar los instrumentos y que es capaz de atraer a los actores públicos y privados a un diálogo en pos de la región, puedes generar señales de desarrollo muy importantes.

(Delpiano, A., comunicación personal, 8 de octubre de 2012)

Del Río concuerda, agregando que en su experiencia estos procesos son igualmente influyentes en el desarrollo regional:

La Serena y Coquimbo es una plaza muy cotizada, por lo que mucha gente joven, entusiasta, profesionales, se van felices a vivir allá. Es una ventaja que tiene la ciudad. Por otro lado, la industria minera también ha generado más recursos y ha contribuido a que familias mineras hayan escogido a La Serena como su ciudad. El gran desarrollo universitario que ha tenido La Serena también es muy importante, porque da vitalidad a la zona y genera una masa de gente muy bien formada, que está con capacidades como para poder

generar mayor desarrollo en la región. Todo eso facilita este proceso de desarrollo.

(del Río, F., comunicación personal, 1 de octubre de 2012)

Como se ha visto, por un lado los resultados de las regresiones entre IDERE y GDR, la región de Coquimbo es la única que muestra una relación consistente; y por otro, que en opinión de los entrevistados existe pleno consenso de que la gestión de los GORE puede contribuir directamente al desarrollo de las regiones y sobre cuáles son los aspectos determinantes que apuntan hacia ello. A ello se debe sumar que sobre la segunda parte de la pregunta anteriormente descrita (cuál o cuáles GORE se han destacado de otros), todos los entrevistados coincidieron en Coquimbo y Biobío.

El primer caso coincide plenamente con el resultado del estudio cuantitativo de esta investigación, además de cumplir con las tres condiciones descritas de acuerdo a las apreciaciones de todos los entrevistados. Ellos destacaron la capacidad de liderazgo de Renán Fuentealba, quien fue intendente de la región entre 1990 y 2010 ininterrumpidamente, focalizando sus prioridades en el desarrollo de la región.

El caso de Concepción mereció mayor atención. Los entrevistados Delpiano y Galilea destacaron la labor de Jaime Tohá, ex intendente de Biobío entre 2000 y 2006 (quien además volvió a ejercer en el periodo 2008 a 2010), argumentando sus dotes como líder político. Por otro lado el entrevistado Henríquez, desde un prisma más técnico, destacó la labor ejercida bajo la intendencia de Martín Zilic, quien lideró el GORE entre 1994 y 2000. En efecto Henríquez argumentó que:

Ejemplo de esto es lo que se vivió en Biobío desde 1994 hasta poco más allá del año 2000 y actualmente en Coquimbo. La estabilidad observada en ambos casos permitió que esos gobiernos regionales se fortalecieran. En el caso del Biobío, luego de un periodo notablemente estable donde dicho GORE lo tomábamos como ejemplo, cambió seis veces de intendente en los 10 años siguientes. Eso significó que al interior de los equipos técnicos existieran señales más confusas respecto a los proyectos en los cuales trabajar, mayor inestabilidad e incertidumbre, etc. Ese sitio es hoy ocupado por Coquimbo, región que ha tenido muy pocos intendentes, enfocados en la administración de la región y que por lo tanto hoy es donde desde la SUBDERE hacemos programas pilotos.

(Henríquez, O., comunicación personal, 20 de septiembre de 2012)

Más allá de estas diferencias de apreciación, hubo un periodo de 12 años (1994 - 2006) donde sólo existieron dos intendentes en Biobío, caso que pone a ésta región y a Coquimbo como verdaderas excepciones nacionales en cuanto a estabilidad de este tipo de autoridades. Además se reconoce en Zilic y Tohá (por parte de Henríquez, por un lado, y de Delpiano y Galilea, por otro) a intendentes focalizados en el desarrollo de la región frente a los otros roles que pueden adquirir. Pese a ello esto no se condice con la regresión aplicada para esta región para el periodo 1995 - 2010, como sí sucede con Coquimbo, ya que el GDR no se presentó como una variable significativa.

Sin embargo, si se aplica la misma regresión pero entre los años 1995 y 2005, periodo ajustado al cual los entrevistados hacen mención, se obtiene que el GDR sí se convierte en una variable determinante para explicar una fuerte relación entre IDERE y el conjunto de variables independientes (ver Tabla 19). Lo primero es que el coeficiente de correlación múltiple y el R2 ajustado sobrepasan los estándares fijados en esta investigación para establecer relación entre la variable dependiente y las independientes. Después, al observar cuáles son las variables determinantes en ello de acuerdo a los estadísticos t y probabilidad, se obtiene que son el GDR (X1) y el PIB (X4). Cabe destacar que este mismo ejercicio se repitió para todas las regiones, estudiando los periodos 1995-2005 y 2000-2010, sin obtener más resultados positivos en este sentido (con la excepción de Coquimbo para el último periodo descrito).

En consecuencia, se observa concordancia entre los resultados de las regresiones múltiples y los GORE que los entrevistados destacaron como los de mejor rendimiento, identificando que tres factores claves para ello son el liderazgo del intendente, la estabilidad de sus cargos y la cohesión de los equipos con un foco hacia el desarrollo productivo en la región.

**Tabla 19:** Estadísticas regresión múltiple en región del Biobío

<i>Estadísticas de la regresión</i>				
Coeficiente de correlación múltiple	0,977571145			
Coeficiente de determinación R <sup>2</sup>	0,955645343			
R <sup>2</sup> ajustado	0,926075572			
Error típico	0,007094134			
Observaciones	11			

	<i>Coeficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>
Intercepción	0,435347127	0,014765761	29,48355571	1,00921E-07
Variable X 1	2,04215E-06	4,79838E-07	4,255920199	0,005345185
Variable X 2	-2,2423E-07	2,04875E-07	-1,09447251	0,315727103
Variable X 3	9,92051E-07	7,04522E-07	1,40811859	0,208742248
Variable X 4	2,51289E-08	6,45184E-09	3,894836928	0,008031716

**Fuente:** Elaboración propia.

#### 4.3.B RESULTADOS IDERE SALUD

A diferencia del IDERE global, en la dimensión de Salud no se observan relaciones fuertes con las cuatro variables independientes, por lo que la primera conclusión es que los estándares de salud regional no se explican por dichas variables (ver Tabla 20).

De hecho, sólo las regiones de Antofagasta y O'Higgins muestran altos coeficientes de correlación. Sin embargo, ésta última presenta un R<sup>2</sup> ajustado bajo el umbral establecido para este estudio, por lo que se considera que los datos no son significativos para establecer una relación consistente. En Antofagasta, la única región donde sí lo hay, nuevamente el PIB regionalizado aparece como una variable significativa para explicar dicha relación, junto con la inversión del gobierno central.

Finalmente es curioso observar el comportamiento del GDR: muestra valores negativos para cada una de las regiones, lo que quiere decir que, más que una débil relación con respecto al IDERE Salud, se trataría de una completa inexistencia.

**Tabla 20:** Resumen estadísticas de regresión múltiple IDERE Salud - cuatro variables independientes

Región	Coefficiente de Correlación	R2 ajustado	Variable	Coefficiente	Estadístico t	Probabilidad
Tarapacá	0,73928528	0,38164918	Inter.	0,85564537	36,5739131	7,69312E-13
			X1	-2,4129E-06	-3,22266089	0,008120539
			X2	7,8467E-07	1,82228904	0,095683995
			X3	-1,7234E-07	-0,16487773	0,872031097
			X4	8,5353E-09	2,0541604	0,064511561
Antofagasta	0,90011495	0,74119125	Inter.	0,9039841	39,9912751	2,89945E-13
			X1	-4,4634E-06	-6,26380778	6,14033E-05
			X2	9,3331E-07	3,28411476	0,007280392
			X3	-3,2827E-07	-0,22592725	0,825400985
			X4	1,2928E-08	4,12056967	0,001699056
Atacama	0,45711142	-0,07870339	Inter.	0,96718821	10,493651	4,55843E-07
			X1	-1,4508E-06	-1,2994537	0,220362082
			X2	-2,2968E-07	-0,6506274	0,528642834
			X3	-8,2149E-07	-0,30082312	0,769159054
			X4	1,7496E-09	0,10480671	0,918415834
Coquimbo	0,45732135	-0,07844161	Inter.	0,90542543	17,1644231	2,73708E-09
			X1	-2,4985E-07	-0,31625949	0,757725794
			X2	-4,7413E-07	-0,81234651	0,433821576
			X3	-1,6101E-06	-0,91546236	0,379580337
			X4	1,5088E-08	1,01990333	0,329681866
Valparaíso	0,48846007	-0,03828194	Inter.	0,82457008	20,1043607	5,05407E-10
			X1	-1,4087E-06	-1,31966736	0,213752064
			X2	1,2012E-07	0,47242791	0,645855518
			X3	-6,813E-08	-0,03173893	0,975248817
			X4	9,5494E-09	0,61792492	0,549204275
RM	0,46503936	-0,06873417	Inter.	0,83946077	21,4383902	2,53383E-10
			X1	-1,6347E-06	-0,6331628	0,539567743
			X2	4,1406E-07	1,15235297	0,27360457
			X3	4,9184E-07	0,14670455	0,886019393
			X4	-2,3991E-09	-0,20328231	0,842625927
O'Higgins	0,83008462	0,57596428	Inter.	0,77555397	32,5867183	2,70942E-12
			X1	-2,2894E-06	-2,49926445	0,029544975
			X2	5,4519E-07	2,07468583	0,062267126
			X3	6,1862E-06	2,34398763	0,038897736
			X4	-3,0695E-10	-0,0281257	0,978065685
El Maule	0,67698352	0,26132731	Inter.	0,83186228	21,2337662	2,80928E-10

			X1	-2,4054E-06	-2,01156638	0,069413767
			X2	1,1361E-06	2,51533851	0,028712585
			X3	3,7475E-06	1,2006268	0,255112675
			X4	-3,3708E-08	-1,29163278	0,222964069
Biobío	0,55808673	0,06108291	Inter.	0,78337745	20,8294435	3,45446E-10
			X1	-1,3493E-07	-0,13561716	0,894573876
			X2	-4,3087E-08	-0,10186511	0,920696903
			X3	-2,6284E-06	-1,11713876	0,287741495
			X4	2,5279E-08	1,69020699	0,119094282
La Araucanía	0,70627277	0,31657439	Inter.	0,71385766	16,351315	4,58196E-09
			X1	-2,6213E-07	-0,29002073	0,777194473
			X2	1,6069E-07	0,7281237	0,481750469
			X3	2,0134E-06	0,75675264	0,465098193
			X4	3,639E-08	1,28689682	0,224551852
Los Lagos	0,63579425	0,18759227	Inter.	0,81513594	40,0149485	2,88075E-13
			X1	-1,4842E-06	-1,96599659	0,075042821
			X2	7,3778E-07	2,50805166	0,029087048
			X3	2,8416E-06	1,2829035	0,225897811
			X4	-2,5272E-08	-1,52321358	0,155923119
Aysén	0,64240445	0,19911383	Inter.	0,9901139	11,5026962	1,79512E-07
			X1	-8,7955E-07	-2,49326233	0,02986181
			X2	1,9067E-07	1,18548134	0,260804952
			X3	7,9892E-07	0,40192941	0,695435152
			X4	-1,0131E-08	-0,51421684	0,617273119
Magallanes	0,7098686	0,3235183	Inter.	0,72310782	10,0170707	7,26804E-07
			X1	-4,086E-07	-2,27037533	0,044278363
			X2	5,0954E-07	1,6784174	0,121415457
			X3	1,4895E-06	0,47046716	0,647211891
			X4	7,1169E-09	1,10501946	0,29273495

**Fuente:** Elaboración propia.

#### 4.3.c RESULTADOS IDERE EDUCACIÓN

Los resultados de la regresión para el IDERE Educación muestran una diversidad interesante de analizar (ver Tabla 21). Lo primero es que sólo las regiones de Atacama, Metropolitana, O'Higgins, La Araucanía y Aysén muestran altos coeficientes de correlación y R<sup>2</sup> ajustados, por lo que se puede establecer que en ellas sí hay una relación estrecha entre el IDERE Educación y las cuatro variables independientes.

Además de ello, las regiones de Coquimbo, Valparaíso, Biobío y Los Lagos presentan valores muy cercanos al grupo de avanzada. En efecto todas ellas sobrepasan el valor de 0,8 para sus coeficientes de correlación, sin embargo por escaso margen no logran llegar al R2 ajustado de 0,7. Luego, en el resto de las regiones (Tarapacá, Antofagasta, El Maule y Magallanes) las variables independientes no explican el rendimiento de sus IDERE en Educación.

**Tabla 21:** Resumen estadísticas de regresión múltiple IDERE Educación - cuatro variables independientes

Región	Coeficiente de Correlación	R2 ajustado	Variable	Coeficiente	Estadístico t	Probabilidad
Tarapacá	0,65312944	0,21806099	Inter.	0,7552519	44,5220411	8,96435E-14
			X1	-1,1811E-06	-2,17548744	0,052274807
			X2	3,3673E-07	1,07850892	0,303888772
			X3	6,9446E-07	0,91626902	0,3791755
			X4	1,6154E-09	0,53616321	0,602519242
Antofagasta	0,78601322	0,47884108	Inter.	0,73440044	28,7571812	1,05609E-11
			X1	-2,8699E-07	-0,35648971	0,728217645
			X2	-1,0039E-06	-3,12683337	0,009631891
			X3	4,3618E-06	2,65709467	0,022302097
			X4	6,9258E-09	1,95385871	0,076612292
Atacama	0,95492765	0,87984565	Inter.	0,56923845	17,6837701	1,99289E-09
			X1	-2,2337E-07	-0,5728581	0,578262445
			X2	-9,8914E-08	-0,8022994	0,439369474
			X3	1,4627E-06	1,53367464	0,153353692
			X4	2,3969E-08	4,11111851	0,001726507
Coquimbo	0,88195139	0,69705217	Inter.	0,46139764	8,1005304	5,79972E-06
			X1	1,0752E-06	1,26036006	0,233619635
			X2	-1,0993E-06	-1,74425558	0,108953392
			X3	5,8403E-07	0,30752656	0,764186789
			X4	6,3899E-08	4,00023003	0,002085373
Valparaíso	0,85505954	0,63335474	Inter.	0,6343432	36,9595163	6,86077E-13
			X1	1,0174E-06	2,27741541	0,043734284
			X2	-1,3303E-07	-1,25027814	0,237141435
			X3	1,6126E-07	0,17952437	0,860790169
			X4	1,9423E-08	3,00335123	0,012007703
RM	0,91923218	0,78861972	Inter.	0,55531774	18,9049136	9,76957E-10
			X1	6,5438E-06	3,37860502	0,006157747

			X2	-2,1218E-07	-0,7871798	0,447805527
			X3	3,8391E-06	1,52648496	0,155115633
			X4	1,884E-08	2,12798887	0,056777459
O'Higgins	0,92833235	0,81154676	Inter.	0,30634096	10,0085199	7,33034E-07
			X1	2,3613E-06	2,00439269	0,070272952
			X2	-1,0256E-06	-3,03465336	0,011354527
			X3	-5,3045E-06	-1,56280992	0,146390258
			X4	8,9867E-08	6,40294819	5,05991E-05
El Maule	0,82836923	0,57208487	Inter.	0,20024112	2,8115962	0,016920131
			X1	3,4432E-06	1,58387749	0,141528281
			X2	-1,3182E-06	-1,6054024	0,136707385
			X3	6,5495E-07	0,11542565	0,910187892
			X4	1,1482E-07	2,42007797	0,034002189
Biobío	0,87138831	0,67179671	Inter.	0,35087517	7,51620475	1,17607E-05
			X1	2,6417E-06	2,13917582	0,055684989
			X2	-1,918E-07	-0,36530841	0,721808299
			X3	-1,1363E-06	-0,38908553	0,704639274
			X4	5,5906E-08	3,01151839	0,011833714
La Araucanía	0,94987204	0,86671394	Inter.	0,27987251	9,74384941	9,57552E-07
			X1	1,9629E-06	3,30085237	0,007067293
			X2	-2,0874E-07	-1,43765769	0,178364333
			X3	6,0366E-06	3,44870067	0,005440506
			X4	4,3779E-08	2,35317056	0,038272529
Los Lagos	0,8663046	0,65975043	Inter.	0,3573493	10,1752555	6,21304E-07
			X1	1,5665E-06	1,20356668	0,254019242
			X2	-6,7743E-07	-1,33576295	0,208606073
			X3	4,6924E-06	1,2288355	0,24477391
			X4	2,9738E-08	1,03964578	0,320817166
Aysén	0,92306307	0,79824377	Inter.	0,44582843	10,4084495	4,94844E-07
			X1	-2,8046E-07	-1,59762257	0,138432914
			X2	1,9269E-07	2,40765185	0,034758642
			X3	1,7212E-06	1,74017573	0,109690872
			X4	1,8038E-08	1,83990216	0,092900142
Magallanes	0,56432458	0,07063031	Inter.	0,78724801	13,4318437	3,6226E-08
			X1	2,209E-07	1,5117855	0,158772537
			X2	-3,9038E-07	-1,58379952	0,141546011
			X3	1,3364E-06	0,51987306	0,61345334
			X4	-2,6467E-09	-0,50613036	0,622754665

Fuente: Elaboración propia.



Nuevamente el PIB regionalizado se alza de manera consistente como una variable significativa en esta regresión, sin embargo el GDR cobra una rol relativamente más relevante que en otros IDERE al constituirse como tal en las regiones Metropolitana, O'Higgins y La Araucanía. Además también es significativa en las regiones de Valparaíso y Biobío que, si bien no alcanzan el umbral mínimo del R2 ajustado fijado para este estudio, están bastante cerca.

#### 4.3.D RESULTADOS IDERE ECONOMÍA Y EMPLEO

La regresión de esta dimensión del IDERE arrojó resultados inesperados. En un comienzo se presuponía que existiría una alta relación entre éste y el PIB regionalizado, sin embargo los datos indican que ello no ocurre en absoluto con las únicas excepciones de Antofagasta y la Región Metropolitana (ver Tabla 22). Sin embargo, pese a que el coeficiente de correlación y R2 ajustado en la primera están sobre los umbrales definidos, ninguna de las variables independientes se alza como significativa desde un punto de vista estadístico. Sólo el PIB regionalizado de la Región Metropolitana se constituye en uno. Por lo tanto, se concluye que el IDERE Economía y Empleo no se relaciona mayormente con las cuatro variables independientes estudiadas, salvo la mencionada excepción. Este constituye un caso de especial interés que requerirá de posteriores investigaciones

**Tabla 22:** Resumen estadísticas de regresión múltiple IDERE Economía y Empleo - cuatro variables independientes

Región	Coeficiente de Correlación	R2 ajustado	Variable	Coeficiente	Estadístico t	Probabilidad
Tarapacá	0,870954812	0,67076675	Inter.	0,07119049	0,78153966	0,450979217
			X1	-6,72E-07	-0,23052586	0,821914409
			X2	1,8365E-07	0,10954092	0,914746299
			X3	1,7291E-06	0,42484687	0,679139518
			X4	4,8954E-08	3,02593296	0,011532809
Antofagasta	0,88877564	0,71353019	Inter.	0,16195088	1,6594636	0,125231705
			X1	2,7181E-06	0,88354304	0,39584295
			X2	1,6171E-06	1,31794843	0,214307755

			X3	-1,109E-05	-1,76751555	0,104833651
			X4	1,7129E-08	1,26450922	0,232182587
Atacama	0,783910264	0,47433905	Inter.	-0,2648689	-1,5621755	0,146538905
			X1	4,0107E-06	1,95279269	0,076751579
			X2	2,2433E-07	0,34544129	0,736278184
			X3	4,4986E-06	0,89550316	0,389693795
			X4	3,2526E-08	1,05913629	0,312241081
Coquimbo	0,625079362	0,16916938	Inter.	0,08783829	0,91540775	0,379607754
			X1	-2,417E-07	-0,16817286	0,8694995
			X2	8,3872E-07	0,78998231	0,44623396
			X3	-3,899E-07	-0,12186599	0,905202967
			X4	4,4388E-08	1,6495021	0,127279827
Valparaíso	0,801907729	0,51325819	Inter.	0,11247908	1,11306441	0,289412872
			X1	-4,299E-06	-1,63443113	0,130434933
			X2	2,0794E-06	3,31931564	0,006839589
			X3	3,5346E-06	0,66830988	0,517713701
			X4	5,1231E-09	0,13454753	0,895399911
RM	0,916654412	0,78216633	Inter.	0,18955168	4,00991193	0,002051151
			X1	-1,305E-05	-4,18668945	0,001519305
			X2	-7,917E-08	-0,18252174	0,858493643
			X3	-2,134E-06	-0,52721788	0,608511049
			X4	6,3659E-08	4,46814748	0,000949794
O'Higgins	0,795245126	0,49874747	Inter.	0,32776586	10,5231134	4,43141E-07
			X1	-1,705E-06	-1,42235239	0,182656123
			X2	3,186E-07	0,9263987	0,374117526
			X3	-6,822E-06	-1,97523275	0,073868641
			X4	4,7816E-08	3,34788879	0,006501858
El Maule	0,601555289	0,12982104	Inter.	0,24687889	2,76725565	0,018316665
			X1	-3,563E-06	-1,30826954	0,217458926
			X2	1,7939E-06	1,74407306	0,108986289
			X3	-3,015E-07	-0,04241717	0,966926292
			X4	-5,501E-09	-0,09256058	0,92791692
Biobío	0,630340084	0,17817539	Inter.	0,21227107	3,76480654	0,003128454
			X1	-2,299E-06	-1,54155014	0,151443613
			X2	4,4704E-07	0,70495981	0,495491462
			X3	-3,139E-06	-0,89004993	0,392489252
			X4	3,6677E-08	1,63578702	0,130148271
La Araucanía	0,78555848	0,47786653	Inter.	0,43933406	6,9650624	2,37565E-05
			X1	-3,037E-06	-2,32581927	0,040163913

			X2	-3,676E-07	-1,15290973	0,273385473
			X3	-5,682E-06	-1,47805033	0,167447095
			X4	5,8464E-08	1,43100241	0,18021994
Los Lagos	0,854979122	0,63316723	Inter.	0,30296957	12,2801907	9,17274E-08
			X1	-1,661E-06	-1,8162663	0,096653252
			X2	9,4116E-07	2,64170814	0,022923196
			X3	-3,471E-06	-1,29387052	0,222217032
			X4	3,7592E-08	1,87078261	0,088197529
Aysén	0,241593179	-0,2840446	Inter.	0,34221361	2,27415696	0,043985304
			X1	-3,415E-08	-0,05537699	0,95683115
			X2	1,7612E-07	0,62636476	0,543854908
			X3	-1,614E-07	-0,0464535	0,963781428
			X4	1,4373E-09	0,04173127	0,967460765
Magallanes	0,843772846	0,60720811	Inter.	0,29841467	2,36979372	0,037165412
			X1	-9,372E-08	-0,29854613	0,770850495
			X2	-3,313E-07	-0,6255652	0,544360417
			X3	8,43E-06	1,52636676	0,155144744
			X4	3,0611E-08	2,72464387	0,019766694

**Fuente:** Elaboración propia.

#### 4.3.E RESULTADOS IDERE POBREZA E INGRESOS

Al igual que en el caso de Educación, los resultados de la regresión para el IDERE Pobreza e Ingresos también ofrece una interesante diversidad (ver Tabla 23). Primero, un grupo de seis regiones (Antofagasta, Atacama, Coquimbo, O'Higgins, Biobío y La Araucanía) muestran coeficientes de regresión y R<sup>2</sup> ajustados sobre los niveles establecidos en este estudio. Por lo que se puede concluir que en ellas sí hay una estrecha relación entre esta dimensión del IDERE y las cuatro variables observadas.

Luego hay otras tres regiones con altos coeficientes de correlación pero cuyos R<sup>2</sup> ajustados no alcanzan por escaso margen el nivel de 0,7 (Valparaíso, Los Lagos y Aysén). Luego, las regiones de Tarapacá, Metropolitana, El Maule y Magallanes carecen de relación.

Concentrándose en los casos donde sí se observa una relación estrecha entre las variables, se constata que además de la consistente significancia estadística que ostenta el PIB per cápita, el GDR tiene un rol protagónico en las regiones de Coquimbo, O'Higgins y La Araucanía (además de Valparaíso, región cuyo R<sup>2</sup> ajustado

es bajo). Además, también destaca la inversión municipal en Antofagasta, Atacama y Coquimbo.

**Tabla 23:** Resumen estadísticas de regresión múltiple IDERE Economía y Empleo - cuatro variables independientes

Región	Coefficiente de Correlación	R2 ajustado	Variable	Coefficiente	Estadístico t	Probabilidad
Tarapacá	0,64542462	0,20441764	Inter.	0,51554954	9,44694171	1,3014E-06
			X1	1,6322E-07	0,09345163	0,927225192
			X2	-3,1207E-07	-0,31068719	0,761846225
			X3	1,8592E-06	0,76251647	0,461790202
			X4	1,3942E-08	1,43839727	0,178159129
Antofagasta	0,9099754	0,76552985	Inter.	0,48949069	10,5551406	4,29767E-07
			X1	2,1937E-06	1,50059266	0,16160674
			X2	-2,1164E-06	-3,62996723	0,003956875
			X3	6,8849E-06	2,30967891	0,041322052
			X4	1,5544E-08	2,41492281	0,034314052
Atacama	0,92865585	0,81236595	Inter.	0,26240777	3,3472849	0,006508817
			X1	1,1489E-06	1,20989263	0,251679043
			X2	-3,6703E-07	-1,22238685	0,247107399
			X3	8,1294E-06	3,49997157	0,004970539
			X4	1,8412E-08	1,2966755	0,221283522
Coquimbo	0,95141194	0,87070639	Inter.	0,22150104	6,1917342	6,79472E-05
			X1	1,8827E-06	3,51393413	0,004849918
			X2	7,5139E-08	0,18983377	0,852897073
			X3	3,4889E-06	2,92500915	0,013813171
			X4	4,3075E-08	4,29356267	0,001269561
Valparaíso	0,8423786	0,60400232	Inter.	0,27616033	4,84314677	0,000516388
			X1	4,4811E-06	3,01936859	0,011668872
			X2	-4,307E-08	-0,12184049	0,905222691
			X3	1,1047E-06	0,37015621	0,718294403
			X4	4,8432E-08	2,25421487	0,045551989
RM	0,80780306	0,5261988	Inter.	0,3405738	3,82356622	0,00282566
			X1	1,1433E-05	1,94671923	0,077549636
			X2	-3,2152E-07	-0,39336556	0,70156656
			X3	8,9297E-06	1,17090334	0,266378136
			X4	3,0737E-08	1,14491626	0,276544194
O'Higgins	0,91630261	0,781287	Inter.	0,22314483	5,02268774	0,000388397
			X1	4,2838E-06	2,50519852	0,029234966

			X2	-1,1399E-06	-2,32384675	0,040303752
			X3	-6,5533E-06	-1,33016808	0,210383116
			X4	1,0483E-07	5,14577207	0,000320344
El Maule	0,76842435	0,44155815	Inter.	0,2608508	3,32438215	0,006778423
			X1	2,0555E-06	0,85824159	0,409070589
			X2	-5,4417E-07	-0,60151793	0,559687606
			X3	4,5577E-06	0,72905021	0,481205812
			X4	5,6197E-08	1,07513172	0,305332525
Biobío	0,88950564	0,71530038	Inter.	0,18705774	3,96446574	0,002217022
			X1	1,8796E-06	1,50582513	0,160276416
			X2	1,0095E-06	1,90222874	0,083634323
			X3	4,7126E-06	1,59652747	0,138677332
			X4	2,1061E-08	1,12245814	0,285570572
La Araucanía	0,94823267	0,86247073	Inter.	0,12509951	3,74487496	0,003238629
			X1	2,2777E-06	3,29336806	0,007161784
			X2	-3,4687E-08	-0,20540874	0,841004634
			X3	1,8893E-06	0,92803674	0,373304108
			X4	9,8876E-08	4,56974101	0,000803719
Los Lagos	0,88110197	0,69501001	Inter.	0,25526705	5,73190756	0,000131836
			X1	1,9691E-06	1,19306664	0,257941668
			X2	-2,8436E-07	-0,44217585	0,666929709
			X3	2,663E-06	0,54994396	0,5933483
			X4	4,9943E-08	1,37690195	0,195917721
Aysén	0,88061314	0,69383567	Inter.	0,21794507	3,11942717	0,009759957
			X1	1,1667E-06	4,07469716	0,00183669
			X2	-1,536E-07	-1,17662282	0,264180514
			X3	-1,2387E-06	-0,76776529	0,458790863
			X4	5,005E-08	3,12979153	0,009581216
Magallanes	0,61680394	0,15515513	Inter.	0,6726325	4,8082919	0,000546033
			X1	6,8153E-07	1,95416435	0,076572401
			X2	-5,54E-07	-0,94169314	0,366571252
			X3	3,5464E-06	0,57801448	0,574896206
			X4	-4,6768E-09	-0,37471327	0,714997433

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.3.F RESULTADOS IDERE SEGURIDAD CIUDADANA

Pese a que algunas regiones muestran coeficientes de correlación y R2 ajustados sobre los umbrales definidos para estudio (ver Tabla 24), ellos se deben fundamentalmente a valores negativos reflejados por los coeficientes y estadísticos t de sus variables independientes. Debido a esto, las relaciones o son muy débiles y están debajo de los niveles mínimos o son fuertes y responden mayoritariamente a que la relación entre variables es inversa. Por lo mismo, se puede concluir que no existe relación entre el IDERE Seguridad Ciudadana y las cuatro variables estudiadas.

Esta situación es marcadamente distinta al IDERE Economía y Empleo, debido a que en Seguridad Ciudadana se esperaba una escasa o nula relación, toda vez que todos los indicadores de inversiones han evolucionado al alza en el periodo de estudio, mientras que las variables que componen este tipo de IDERE se han comportado de manera opuesta.

El único caso que se presenta como anómalo es el de la inversión municipal en la región de Tarapacá. Según los datos, esta variable sería significativa para explicar la estrecha relación existente con esta dimensión del IDERE. Sin embargo, a todas luces parece una situación extraña considerando que escapa de la normalidad en este set de regresiones. Por lo mismo, no es posible concluir que efectivamente exista una relación positiva entre ambos.

**Tabla 24:** Resumen estadísticas de regresión múltiple IDERE Seguridad Ciudadana - cuatro variables independientes

Región	Coeficiente de Correlación	R2 ajustado	Variable	Coeficiente	Estadístico t	Probabilidad
Tarapacá	0,938170114	0,82690235	Inter.	0,76361047	22,3840153	3,35579E-09
			X1	-3E-06	-2,89958609	0,017607236
			X2	9,4793E-07	1,60926921	0,142018326
			X3	6,9193E-06	3,80523812	0,004183585
			X4	-1,807E-08	-3,15277038	0,01168534
Antofagasta	0,801612485	0,48373039	Inter.	0,87065735	8,15863803	1,89146E-05
			X1	1,0858E-07	0,03987063	0,969066716
			X2	9,9054E-08	0,07590878	0,94115228
			X3	1,9781E-06	0,42330503	0,682008676
			X4	-1,398E-08	-1,94984259	0,082987692

Atacama	0,880039525	0,67423382	Inter.	1,03621055	8,29917979	1,64882E-05
			X1	2,46E-07	0,16045778	0,87606425
			X2	-6,936E-07	-1,70750644	0,121907842
			X3	5,5026E-06	1,36261381	0,206123484
			X4	-6,158E-08	-2,83913769	0,019430482
Coquimbo	0,904210936	0,7365296	Inter.	1,05058455	11,0514215	1,54783E-06
			X1	1,1478E-06	1,01637063	0,335995703
			X2	-1,622E-06	-2,88663856	0,017982466
			X3	-2,722E-06	-1,34943679	0,210160187
			X4	-4,495E-08	-3,11224455	0,012473626
Valparaíso	0,875192049	0,66194384	Inter.	1,06078006	19,1946927	1,30423E-08
			X1	-4,035E-06	-2,98117589	0,015420127
			X2	-3,724E-07	-1,32339452	0,218335417
			X3	1,7933E-06	0,76924911	0,461455605
			X4	-3,914E-08	-2,37079488	0,041854405
RM	0,855312109	0,61225161	Inter.	0,76720895	12,3131722	6,18083E-07
			X1	3,2724E-06	0,89571979	0,393728458
			X2	-7,796E-07	-1,62943947	0,137659459
			X3	8,2487E-06	1,83375451	0,099898136
			X4	-1,92E-08	-1,24462332	0,244704348
O'Higgins	0,764169742	0,39904668	Inter.	0,68040635	5,08267619	0,000660439
			X1	2,4922E-06	0,49044827	0,635551699
			X2	-2,191E-06	-1,80874664	0,103941045
			X3	-1,589E-05	-1,26958736	0,236075678
			X4	1,0788E-07	1,94052827	0,084237885
El Maule	0,843228638	0,58260544	Inter.	0,86587784	10,4408679	2,49587E-06
			X1	-3,719E-06	-1,57229451	0,150332055
			X2	-8,565E-08	-0,09860999	0,923609301
			X3	7,4188E-06	1,24792594	0,243548101
			X4	-2,552E-08	-0,47924504	0,643194494
Biobío	0,876607121	0,66552451	Inter.	0,86068608	14,1773085	1,83941E-07
			X1	-9,149E-07	-0,73391805	0,481679559
			X2	-1,404E-06	-2,83198188	0,019658714
			X3	3,9472E-07	0,12810406	0,900883445
			X4	2,0459E-08	1,17529433	0,270032057
La Araucanía	0,46467473	-0,1325562	Inter.	0,90750142	5,08375525	0,000659475
			X1	-3,373E-06	-1,05230048	0,3200934
			X2	4,3637E-07	0,77504655	0,458190857
			X3	-8,439E-06	-1,21785238	0,254244254

			X4	6,6969E-08	0,96648337	0,359053701
Los Lagos	0,921051292	0,78092903	Inter.	0,95036554	17,1385995	3,52746E-08
			X1	-5,122E-06	-2,88365172	0,018070181
			X2	6,7398E-07	0,94793178	0,367920333
			X3	3,9145E-06	0,87010558	0,406850544
			X4	-4,324E-08	-1,19985102	0,260828249
Aysén	0,735427206	0,33678792	Inter.	1,57069806	2,6382614	0,026990597
			X1	-1,697E-06	-0,78232966	0,454111072
			X2	-1,571E-06	-2,06209214	0,0692452
			X3	1,3836E-05	1,5553782	0,154278778
			X4	-1,342E-07	-1,33865515	0,213512795
Magallanes	0,645964043	0,15827823	Inter.	0,96495435	6,26623505	0,000146764
			X1	1,5617E-08	0,03321953	0,97422459
			X2	-7,581E-08	-0,11381474	0,911883156
			X3	-5,053E-06	-0,74973898	0,472554054
			X4	-1,866E-08	-1,34457859	0,211665305

**Fuente:** Elaboración propia.

#### 4.3.G RESULTADOS IDERE VIVIENDA

Esta dimensión es la que más muestra estrecha relación con las variables independientes (ver Tabla 25). En efecto, Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, la Región metropolitana, O'Higgins, El Maule, Biobío, la Araucanía, Los Lagos y Aysén muestran altos coeficientes de correlación y R2 ajustados. Sólo las regiones de Atacama y Magallanes están bajo los niveles mínimos. A ella se le podría agregar Los Lagos donde, pese a que dichos indicadores son elevados, ninguna de las variables independientes son lo suficientemente significativas como para explicar la correlación.

Pese a estos tres casos, se puede observar una estrecha relación entre el IDERE Vivienda y las variables independientes, principalmente dadas por el PIB regionalizado y, también, por el GDR. En efecto en siete de las 11 regiones con altas correlaciones y R2 ajustados el GDR se alza como una variable significativa para explicarlas, por lo que a primera vista se puede concluir que el gasto descentralizado del nivel regional sí ha tenido una incidencia positiva en los estándares de vivienda.

Sin embargo esta dimensión en específico merece mayor atención, toda vez que la inversión del GDR en temas relacionados al IDERE de Vivienda es minoritario con



respecto a la que realiza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo sin consultar a los GORE. De hecho, en 2010 el total de la inversión de esta cartera en las regiones fue un 34% superior a la sumatoria del GDR de todas las regiones.

**Tabla 25:** Resumen estadísticas de regresión múltiple IDERE Vivienda - cuatro variables independientes

Región	Coefficiente de Correlación	R2 ajustado	Variable	Coefficiente	Estadístico t	Probabilidad
Tarapacá	0,955225573	0,88062168	Inter.	0,81127703	89,0195623	4,48382E-17
			X1	-2,652E-07	-0,90920127	0,382732899
			X2	-4,887E-08	-0,29132792	0,776220644
			X3	-9,837E-07	-2,41590049	0,034254693
			X4	1,1796E-08	7,28748244	1,56757E-05
Antofagasta	0,911811803	0,77009195	Inter.	0,79532901	38,7155101	4,13227E-13
			X1	-6,81E-09	-0,01051575	0,991798099
			X2	-8,46E-07	-3,27561128	0,007391152
			X3	4,1436E-06	3,13793357	0,009443128
			X4	9,8406E-09	3,45119158	0,005416653
Atacama	0,848802237	0,61881623	Inter.	0,75214734	11,3139066	2,12549E-07
			X1	-7,187E-07	-0,89244658	0,391258965
			X2	-1,035E-07	-0,40633191	0,692291907
			X3	1,6441E-06	0,834674	0,421658902
			X4	2,2855E-08	1,89806121	0,084226319
Coquimbo	0,932953065	0,82327467	Inter.	0,49449785	8,48547139	3,71461E-06
			X1	1,5401E-06	1,76462941	0,105337072
			X2	-4,681E-07	-0,72595982	0,483024015
			X3	2,5212E-06	1,29755424	0,220991732
			X4	8,5235E-08	5,21537485	0,000287555
Valparaíso	0,940739384	0,84316898	Inter.	0,69899557	31,6252023	3,75458E-12
			X1	1,9402E-06	3,37269325	0,006222499
			X2	-1,5E-07	-1,09476546	0,297011463
			X3	-1,281E-07	-0,1107167	0,91383526
			X4	4,4464E-08	5,33902855	0,000237765
RM	0,964671675	0,90535197	Inter.	0,75976143	45,5847539	6,92452E-14
			X1	4,5318E-06	4,12375021	0,001689921
			X2	-2,754E-08	-0,18009574	0,860352297
			X3	9,0421E-07	0,63363615	0,539269949
			X4	1,8649E-08	3,71236144	0,003427037

O'Higgins	0,96812971	0,91446609	Inter.	0,48659563	17,4740055	2,26298E-09
			X1	2,9843E-06	2,7844068	0,017763354
			X2	-1,067E-06	-3,46971334	0,005242617
			X3	-5,976E-06	-1,93531322	0,079069232
			X4	1,1724E-07	9,18146662	1,72351E-06
El Maule	0,936026189	0,83110686	Inter.	0,34205173	5,46491436	0,000196359
			X1	4,3896E-06	2,29761258	0,042208823
			X2	-7,341E-07	-1,01723969	0,330891629
			X3	-2,109E-06	-0,42297294	0,680465729
			X4	1,469E-07	3,5231547	0,004771914
Biobío	0,944088734	0,85177755	Inter.	0,52305698	14,6603084	1,45007E-08
			X1	2,5183E-06	2,66816206	0,021865662
			X2	6,4909E-07	1,61758403	0,134043551
			X3	1,8869E-06	0,84536132	0,415918546
			X4	4,2428E-08	2,99036274	0,012289726
La Araucanía	0,944652933	0,85323068	Inter.	0,27836899	4,74648469	0,000603099
			X1	3,426E-06	2,82167301	0,016617863
			X2	1,9406E-07	0,65458381	0,526185866
			X3	9,303E-06	2,60294236	0,024564767
			X4	9,0826E-08	2,39100075	0,035797974
Los Lagos	0,907778084	0,76008325	Inter.	0,58474235	17,1670731	2,73259E-09
			X1	2,1167E-06	1,67675601	0,121745779
			X2	-5,048E-07	-1,0263259	0,32677834
			X3	3,9076E-06	1,05508682	0,314008598
			X4	3,147E-08	1,13434306	0,280765815
Aysén	0,919134624	0,78837517	Inter.	0,52988253	8,21943053	5,0457E-06
			X1	1,9248E-07	0,72850673	0,481525253
			X2	3,1415E-07	2,60801834	0,024343397
			X3	-6,204E-07	-0,4167522	0,684876315
			X4	5,1696E-08	3,50356215	0,004939229
Magallanes	0,847028183	0,61471374	Inter.	0,95279036	22,1033178	1,82354E-10
			X1	3,4944E-07	3,25157477	0,00771361
			X2	-5,189E-07	-2,86261534	0,015444213
			X3	2,738E-06	1,44821082	0,175455181
			X4	8,8013E-10	0,22884865	0,823185576

Fuente: Elaboración propia.

#### **4.4 ¿EXISTEN DIFERENCIAS ENTRE LAS RELACIONES DEL GLD Y GDC CON EL IDERE?**

Ya analizada la relación entre GDR e IDERE, vale la pena preguntarse si existe alguna diferencia notoria en la relación del segundo con los dos tipos de fondos que componen al primero: los Gastos de Libre Disposición (GLD) y los Gastos de Disposición Condicionada (GDC), ambos estudiados en el capítulo anterior.

Desde luego no se esperan diferencias significativas en las magnitudes con que cada uno se puede relacionar con el desarrollo de las regiones o, más aún, es presumible que no se encuentre ningún tipo de relación, toda vez que la influencia del GDR es prácticamente nula en la gran mayoría de los IDERE regionales. Sin embargo igualmente es interesante realizar algunas observaciones debido a que el FNDR Distribuido, el principal y casi único componente del GLD, cambió en 2005 en cuanto a su criterio de distribución regional.

El FNDR antes del 2005 estaba asociado a una especie de fondo de compensación, que asignaba recursos a las regiones para compensar el costo adicional relacionado a los costos en infraestructura. Hasta el 2005 el FNDR está asociado a eso. No a una capacidad productiva, no a una competitividad de las regiones, no a necesidades. Después del 2005 cambia el modelo de distribución del FNDR incorporando criterios más afines con el desarrollo de las regiones. (...) Por lo tanto, si sacamos el efecto del FNDR que produce sobre el total de gasto descentralizado, se perdería el componente que focaliza la inversión en territorios de acuerdo a características de bienestar de la población. (...) El FNDR tiene bastante más relación con el desarrollo en ciertas áreas regionales, que el gasto descentralizado medido por el GDR. Por todo esto, además de comparar datos que reflejen niveles de inversión, es igual o más importante comparar la naturaleza de la distribución.

(Henríquez, O., comunicación personal, 20 de septiembre de 2012)

En efecto, hasta 2005 el FNDR funcionaba como un fondo de compensación asociado a los diferenciales de costo adicional en obras públicas y de infraestructura. Desde la modificación de dicho año, el FNDR se distribuye teniendo en cuenta (1) con al menos el 50% de ponderación, la población en condiciones de pobreza e indigencia; y (2) el porcentaje restante según uno o más indicadores que den cuenta de las características territoriales de la región, refiriéndose principalmente a las condiciones de acceso de la población a los servicios y los diferenciales de costos en obras de pavimentación y construcción (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009a). En otras palabras, el cambio de criterio introduce nociones más afines con el desarrollo de las regiones. En

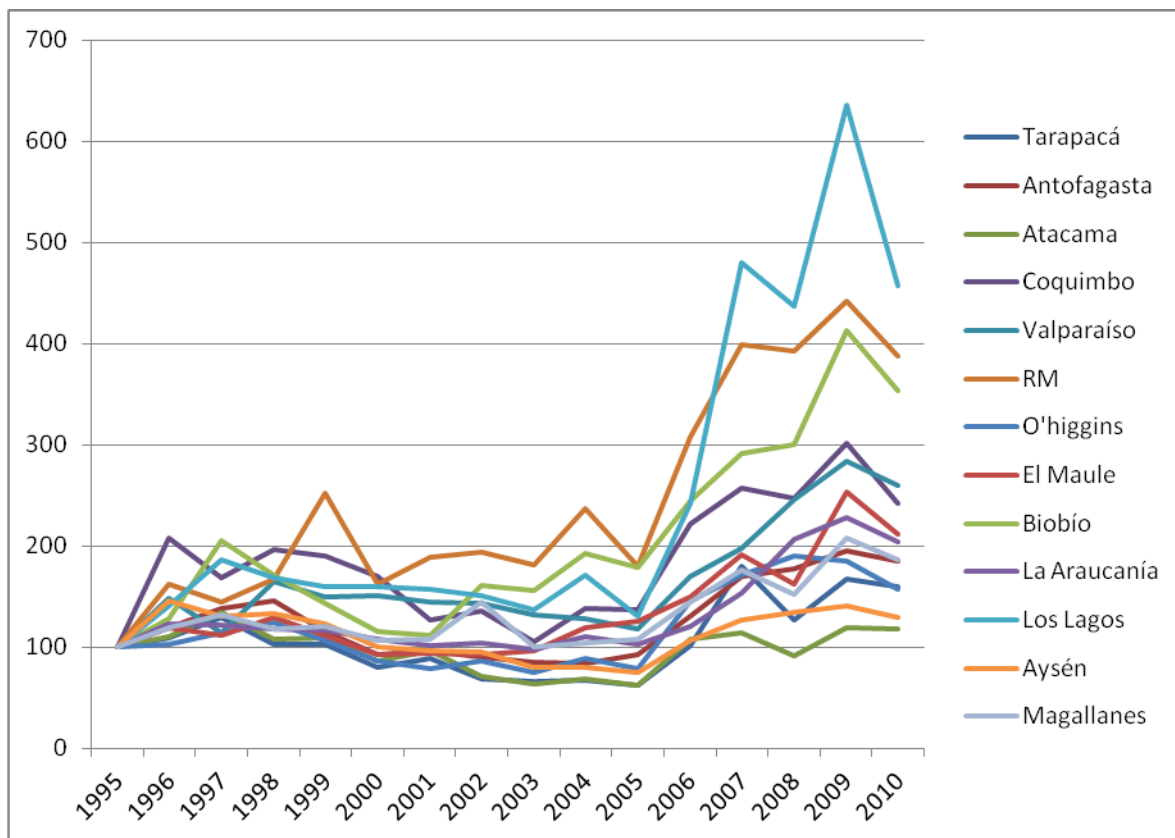
contraparte, el resto de las inversiones que componen el GDR se distribuye según los criterios de los ministerios financieristas, entre ellos los que componen el FNDR Provisiones. Como se mencionó en el Capítulo IV, usualmente éstos privilegian proyectos que son socialmente rentables, los que tienen a beneficiar zonas con mayor densidad poblacional, dejando postergadas a las áreas rurales.

Por lo mismo se hace interesante observar si el GLD, cuyo fundamental componente es el FNDR Distribuido, muestra signos de influencia diferenciada en los IDERE globales a partir de 2006. Esta investigación consideró pertinente indagar en ello, obteniendo como resultado general que no se observa un cambio drástico en la relación GLD - IDERE al comparar el periodo 2006-2010 con el 1995-2005, sino que más bien se continua con una tendencia previa o, incluso, se produce en efecto inverso en el IDERE. Sin embargo, al igual que en el caso del GDR, la región de Coquimbo muestra ciertos indicios de una posible relación positiva.

Se debe aclarar que se realizaron tres grupos de regresiones múltiples para el periodo 1995-2010, siendo siempre el IDERE global la variable dependiente. Las variables independientes para el primer grupo fueron el GLD y GDC; para el segundo grupo fueron éstas mismas variables más el PIB regionalizado (sin considerar inversión pública); y para el tercer grupo fueron las tres variables independientes anteriores, más las inversiones regionalizadas de las municipalidades y del gobierno central. Como era de esperar, ni el GLD ni el GDC fueron variables estadísticamente significativas para explicar el IDERE en ninguno de los casos observados, de acuerdo a los estándares mínimos de interpretación de resultados fijados anteriormente.

Como el periodo en el que se aplicó el cambio en los criterios de distribución para el FNDR Distribuido es corto (2006-2010), no se cuenta con datos suficientes como para realizar regresiones cuyos resultados sean confiables. Sin embargo sí se pueden hacer algunas observaciones orientativas. Lo primero es analizar cómo han crecido los GLD per cápita de cada una de las regiones. Como se observa en el Gráfico 77, las regiones de Los Lagos, Metropolitana y Biobío han tenido crecimientos porcentuales notoriamente mayores que el resto de las regiones, seguidas por Coquimbo y O'Higgins. En la contraparte, los crecimientos porcentuales de Atacama, Aysén y Tarapacá han sido muy limitados.

**Gráfico 77:** Crecimiento porcentual de los GLD per cápita regionales (1995-2010)



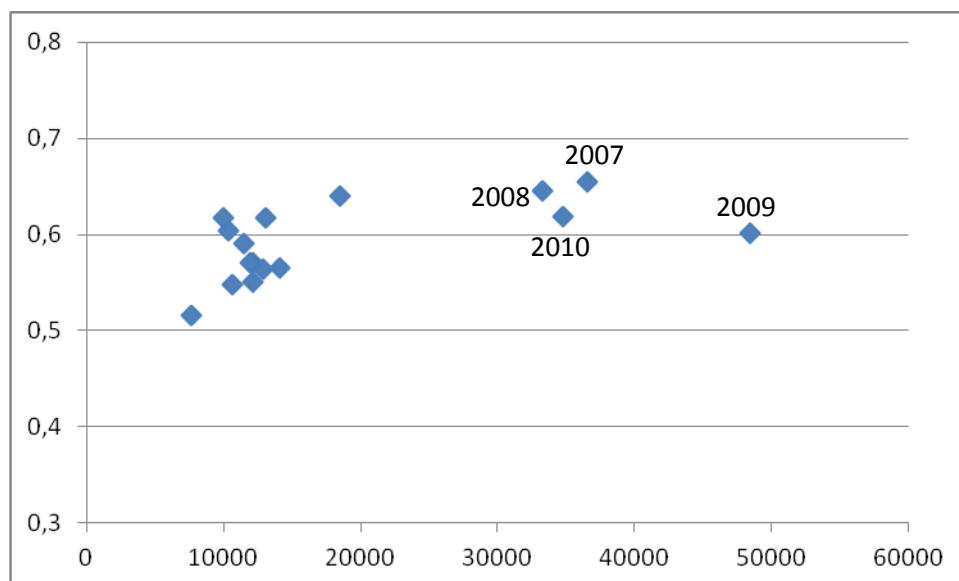
**Fuente:** Elaboración propia a la Serie Regionalizada de Inversión Pública Efectiva (Ministerio de Desarrollo Social).

No deja de ser llamativo que dentro de las cuatro regiones con mayor crecimiento porcentual en sus GLD per cápita, se encuentren las dos que tuvieron relaciones estrechas entre GDR e IDERE: Biobío y Coquimbo. Sin embargo el primer caso queda en duda, toda vez que el GDR fue una variable independiente que explicó el rendimiento del IDERE hasta 2005, año en que precisamente cambió el criterio de distribución del FNDR Distribuido.

Más allá de ello, en los gráficos de dispersión, que ayudan a ver la relación entre IDERE y GLD de cada caso, se observa concretamente que en tres de estas cuatro regiones los aumentos del GLD no han impactado fuertemente en sus IDERE. En los casos de Los Lagos, Región Metropolitana y Biobío (gráficos 78, 79 y 80, respectivamente), queda claro cómo un notorio aumento en el GLD (eje horizontal) no

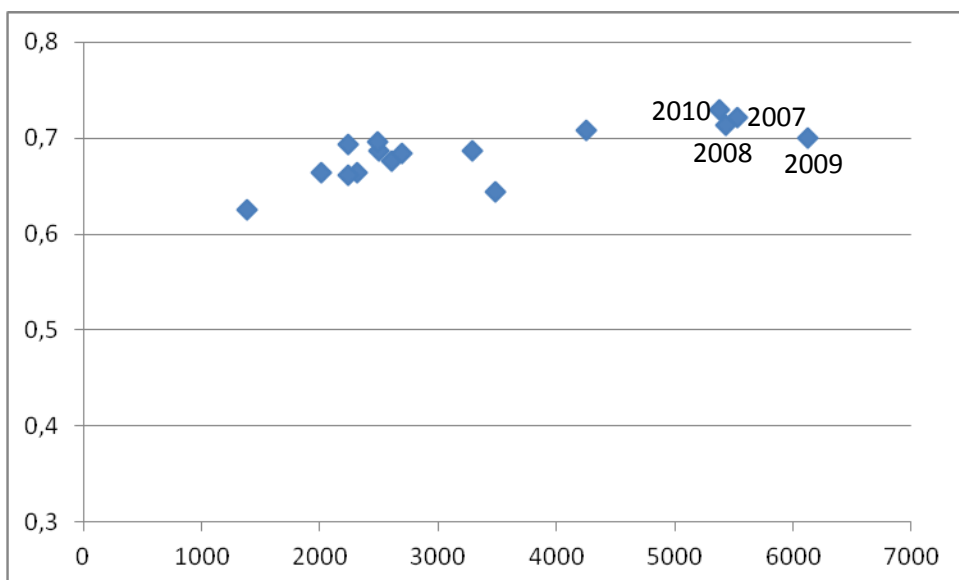
ha significado uno en el IDERE con intensidad similar (eje vertical), sino más bien tienden a seguir trayectorias previas, incluso con rasgos de estancamiento.

**Gráfico 78:** Relación FNDR - IDERE en la región de Los Lagos



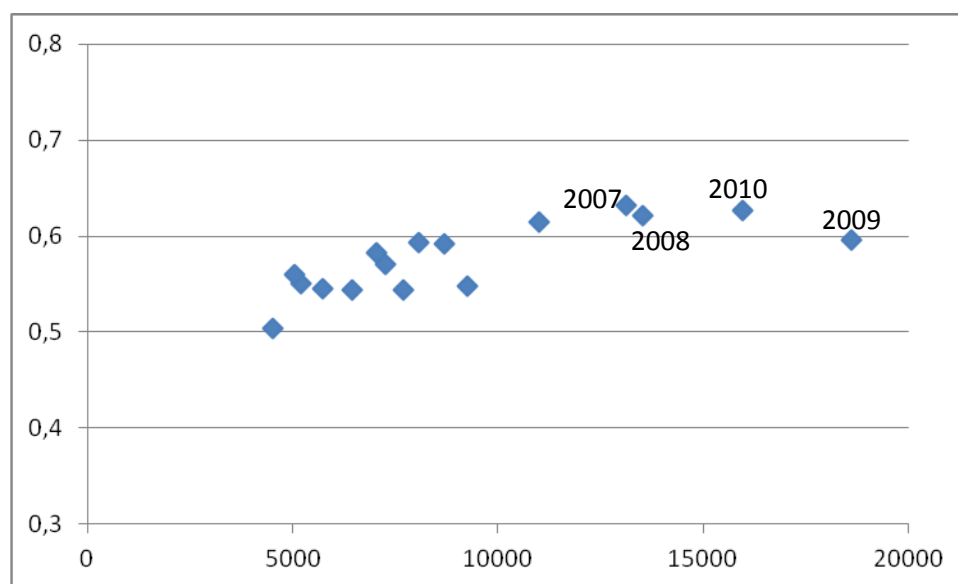
**Fuente:** Elaboración propia en base a estadísticas oficiales. FNDR: Ministerio de Desarrollo Social. IDERE: CASEN, INE, Banco Central, Carabineros de Chile y MINEDUC.

**Gráfico 79:** Relación FNDR - IDERE en la región Metropolitana



**Fuente:** Elaboración propia en base a estadísticas oficiales. FNDR: Ministerio de Desarrollo Social. IDERE: CASEN, INE, Banco Central, Carabineros de Chile y MINEDUC.

**Gráfico 80:** Relación FNDR - IDERE en la región de Biobío

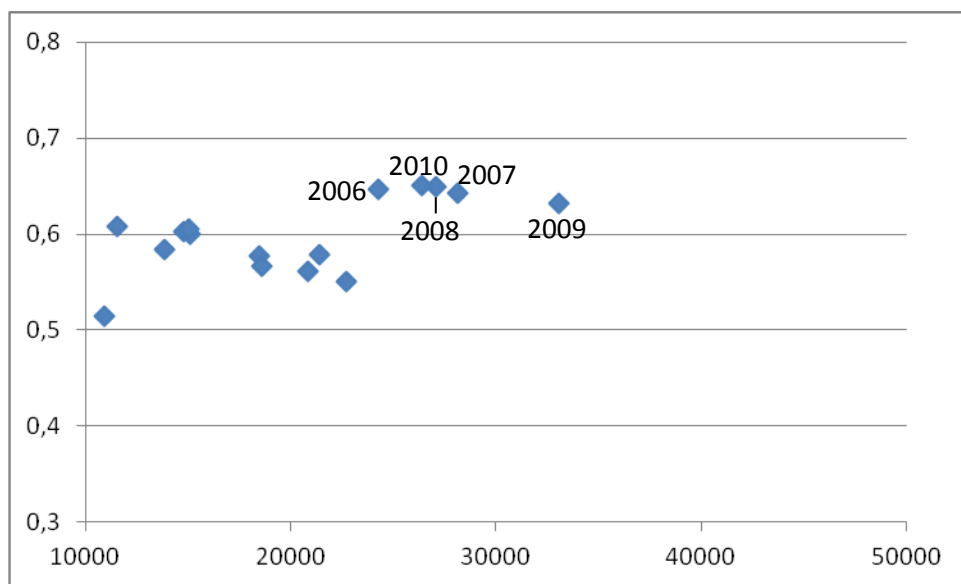


**Fuente:** Elaboración propia en base a estadísticas oficiales. FNDR: Ministerio de Desarrollo Social. IDERE: CASEN, INE, Banco Central, Carabineros de Chile y MINEDUC.

El caso de Coquimbo es distinto (ver Gráfico 81), ya que es la única región en donde se observa que a partir de 2006 existe un salto importante en su IDERE, notoriamente distinto a los experimentados con anterioridad. De todas formas, este resultado no es suficiente como para concluir que, cumpliendo con las condiciones de liderazgo y estabilidad explicados en el apartado anterior para que exista relación positiva entre descentralización y desarrollo regional, a mayor nivel de GLD existe mayor probabilidad de aumentar los niveles de IDERE. El caso de Coquimbo así lo sugiere, pero es apresurado hacer una conclusión generalizadora al respecto.

Con la excepción de Coquimbo, los resultados sólo afirman que los nuevos criterios de distribución del FNDR no tuvieron un impacto positivo en el desarrollo regional medido por el IDERE. Sin embargo, ello no implica que no exista ningún tipo de vinculación entre el GLD e indicadores de bienestar social a partir de 2006, especialmente a niveles territoriales más reducidos que el ámbito regional, como podría ser a nivel de comunas o haciendo distinción entre los sectores urbanos y rurales, lo que abre un nuevo e interesante campo de investigación futura.

**Gráfico 81:** Relación FNDR - IDERE en la región de Coquimbo



**Fuente:** Elaboración propia en base a estadísticas oficiales. FNDR: Ministerio de Desarrollo Social. IDERE: CASEN, INE, Banco Central, Carabineros de Chile y MINEDUC.



## 5. RECAPITULACIÓN

---

Este capítulo tuvo como objeto principal buscar si ha existido relación entre el proceso de descentralización y el desarrollo de las regiones, presupuestando desde el comienzo una serie de limitantes extensamente descritas páginas atrás para confirmar o desechar tal relación.

Para analizarlo, se escogió el Gasto de Decisión Regional (GDR) per cápita como medida de descentralización; y se creó el Índice de Desarrollo Regional (IDERE), como medida de desarrollo regional. La definición y recorrido del primero fue detallado ampliamente en el Capítulo IV. El IDERE, en tanto, fue definido como una medida aritmética de índices normalizados entre 0 y 1 (donde 0 expresa el desarrollo mínimo y 1 el máximo) que miden logros en seis dimensiones: Salud; Educación; Economía y Empleo; Pobreza e Ingresos; Vivienda; y Seguridad Ciudadana.

El cálculo del IDERE arrojó cinco tendencias claras: (1) los IDERE de todas las regiones han tendido notoriamente al alza en el periodo 1990 - 2010 (aunque con la excepción de la dimensión Seguridad Ciudadana, que tendió a la baja); (2) los mayores niveles de desarrollo regional se observan en los extremos del país (con una leve supremacía en el norte y considerando la excepción de Aysén, en el sur) y en la Región Metropolitana; (3) las regiones próximas a Santiago tienen niveles de desarrollo intermedio en términos comparativos con el resto del país; (4) en la medida que se alejan geográficamente de la capital hacia el sur, dichos niveles tienden a descender; y (5) las brechas interregionales del IDERE han tendido a reducirse en el periodo 1990-2010, aunque ésta era sostenida hasta 2005 y desde ahí en adelante la tendencia se ha revertido.

En la búsqueda de confirmar o rechazar la nombrada relación, se realizaron regresiones múltiples para 13 de las 15 regiones del país<sup>122</sup> en el periodo 1995-2010<sup>123</sup>, identificando el IDERE global como variable dependiente, contrastándolo con

---

<sup>122</sup> Se excluyen las regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos, las que no cuentan con los datos suficientes debido a su corta edad (sólo se pueden observar tres años).

<sup>123</sup> Por disponibilidad de datos del IDERE Seguridad Ciudadana, la regresión múltiple para este efecto se realiza en el periodo 1997-2010.

cuatro variables independientes: GDR, inversión del gobierno central, inversión de gobiernos municipales; y PIB regionalizado (descontando la inversión pública), todas ellas en términos per cápita. Esto bajo dos hipótesis: (1) no existe una relación consistente para todas las regiones y años entre GDR e IDERE, aunque sí se esperan algunas excepciones (especialmente para dimensiones del IDERE) y (2) que la actividad económica de la región es el principal factor que incide en el desarrollo de éstas.

Los resultados demuestran que todas las regiones, a excepción de las sureñas Los Lagos, Aysén y Magallanes, tienen altos niveles de correlación entre el IDERE y las cuatro variables independientes, sobresaltando el PIB regionalizado como la más significativa para explicar esta fuerte correlación (en la mayoría de los casos, es la única significativa). Por lo mismo se puede concluir que el desarrollo de las regiones está fuertemente vinculado, de manera generalizada y consistente, con el PIB que éstas generan, exceptuando a las mencionadas tres regiones del sur de Chile. Las inversiones del sector público, por el contrario, parecen menos determinantes. Concretamente en lo que respecta al GDR, sólo en una región se observa que éste se constituye como una variable significativa en la correlación: Coquimbo. En el resto se aprecian valores poco significativos o, derechamente, que no expresan relación alguna con el IDERE. Sin embargo, al realizar regresiones entre los años 1995 y 2005, se obtiene que para la región del Biobío sí existe una fuerte relación entre IDERE y el GDR, lo que constituye a ésta en otra excepción.

Para contrarrestar los resultados, se aplicó un conjunto de entrevistas a un grupo de especialistas seleccionados. Ellos confirmaron, desde sus respectivos puntos de vista y antes de ver los resultados obtenidos en esta investigación, que las regiones de Coquimbo y Biobío son excepciones a la regla del país, advirtiendo que en ellas sí se podría dar una fuerte vinculación entre el accionar de los GORE y sus niveles de desarrollo, porque se observan tres fenómenos hoy no garantizados en el modelo chileno: el liderazgo del intendente, la estabilidad de sus cargos y la cohesión de los equipos con un foco hacia el desarrollo productivo en la región.

## CONCLUSIONES

Como conclusión general, en Chile la descentralización prácticamente no ha influido en los niveles de desarrollo regional. Si se escoge como hito inicial el origen de los Gobiernos Regionales (GORE) en 1992, tras la publicación de la Ley Orgánica Constitucional en Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), debido a que a ellos se les encomendó la tarea de promover un desarrollo regional equitativo y armónico en el ámbito social, cultural y económico (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-e); y si se toma como hito final del periodo de observación el término del gobierno de Michelle Bachelet, completando así un total de cuatro mandatos del mismo conglomerado político, lo que permite asumir una suerte de continuidad en las políticas públicas y grandes direcciones de gobierno; se observa que el impacto ha sido en extremo reducido.

A continuación se enumeran las principales conclusiones de esta tesis doctoral. Las conclusiones uno a seis se abocan a la segunda hipótesis, mientras que desde la séptima conclusión en adelante se hace referencia la primera hipótesis.

1. La descentralización regional no ha sido una variable determinante, que de manera consistente y generalizada -es decir que aplique a todas las regiones y años- influya en el aumento o disminución de los niveles de desarrollo regional. Más allá de los juicios de expertos que presumiblemente podrían llevar a esa conclusión, esta investigación lo corrobora empíricamente, tras el análisis que considera al Gasto de Decisión Regional (GDR) y el Índice de Desarrollo Regional (IDERE), ambos contruidos como medidas de descentralización y desarrollo, respectivamente. Por el contrario, este estudio demuestra que el PIB regional (sin considerar la inversión pública) se alza como la principal explicación de éste, lo que lleva a la idea de que la capacidad productiva de la región incide directamente en el devenir del IDERE.

De esta manera se comprueba la segunda hipótesis de esta investigación: no ha existido una relación consistente y generalizada entre el proceso de descentralización y el desarrollo de las regiones. En cambio, la actividad económica es el principal factor que incide en el desarrollo de las regiones.

Desde luego esto no quiere decir que alzas en el PIB automáticamente se traduzcan en desarrollo, pues como se argumentó anteriormente el crecimiento económico, si bien es fundamental, por sí sólo no implica desarrollo. Existe una

estrecha relación entre ambos y se considera que para lo segundo es necesario lo primero. Así lo refleja la construcción del IDERE y los resultados obtenidos, toda vez que el PIB regionalizado incide directa e indirectamente en varias de las variables que componen el IDERE (PIB per cápita, desempleo, ingresos y personas en situación de pobreza o indigencia, entre otros).

Como se dijo anteriormente, esta conclusión se esperaba en parte porque un fenómeno tan complejo, holístico y lleno de aristas, como el desarrollo, no puede sostenerse en respuestas monocausales, como lo es una reforma político-administrativa orientada a la descentralización; y en parte por el lento y tímido avance del proceso de descentralización regional en el periodo de estudio.

2. Pese a la corroboración de esta hipótesis, se observan algunos casos interesantes. Existieron dos regiones donde, además del PIB, el GDR fue una variable determinante para explicar el desarrollo regional: Coquimbo y Biobío, en la última hasta 2005. En ambas, se obtiene esta conclusión tanto por los resultados obtenidos cuantitativamente mediante regresiones múltiples, como por las respuestas dadas en las entrevistas realizadas.
3. ¿Qué explica que en esas regiones haya una relación positiva entre descentralización y desarrollo regional mientras que en otras no? Las principales explicaciones apuntan al papel del intendente y sus capacidades de liderazgo y trabajo en equipo, en un marco donde determinadas características que hoy no están garantizadas en el modelo político-administrativo chileno son determinantes para lograr el objetivo de promover el desarrollo regional.

Lo primero es que el modelo actual no garantiza que el intendente ejerza un rol claro y protagónico orientado al desarrollo de la región. Como se ha visto, este tiene una doble dependencia: como representante del Presidente de la República en la región y como ejecutivo del GORE. Como su cargo depende directamente del primero, el intendente normalmente prioriza sus funciones como jefe de gobierno del interior, con actividades relacionadas al orden, a la seguridad pública y a la de garantizar que las políticas y normas de rango nacional sean correctamente aplicadas en su región. Así, en la mayoría de los casos los intendentes no ponen en primer nivel de prioridad dirigir sus

esfuerzos y articular actores en pos de proyectos de desarrollo productivo o social en sus territorios, como sí ha ocurrido marcadamente en Coquimbo y, hasta mediados de la década del 2000, en Biobío.

Es presumible que estos casos no sean aislados, pero más allá de los énfasis que cada intendente le pueda dar a su gestión, incluyendo aquellos casos en que tienen un especial foco en el desarrollo regional, enfrentan otro factor que el sistema no garantiza en la actualidad: la estabilidad en sus cargos. El Presidente de la República los puede destituir de sus puestos con absoluta libertad. Y así ha sido: en promedio, un intendente ejerce como tal entre uno a dos años. Ello implica que una vez nombrado en el cargo elabora con el CORE una cartera de proyectos que probablemente no podrá cumplir ya que perfectamente puede ser destituido con anterioridad a los plazos de ejecución de dichos procesos. Con el cambio de intendente, también se corre el riesgo de que cambien sus colaboradores de confianza, quienes suelen estar en los cargos de jefatura. En la medida que esta práctica se repite, más estancamiento genera en el desarrollo de los proyectos y más desorientación crea en los equipos regionales que se mantienen en sus funciones. Por el contrario, a mayor estabilidad de los intendentes, mayores serán sus posibilidades de evitar esta situación. Ejemplo claro de ello son Coquimbo y Biobío, donde además de haber tenido intendentes que priorizaron tareas en pos del desarrollo de la región, algunos de ellos ejercieron sus cargos por un largo periodo (Renán Fuentealba con 10 años en Coquimbo; Martíz Zilic y Jaime Tohá con 12 años entre ambos en Biobío).

Por último, otro elemento diferenciador es la cohesión de los equipos comprometidos con el desarrollo productivo de la región. Esto tiene un doble componente. Por un lado es claro el rol del intendente, quien además de priorizar funciones en este sentido, debe ser capaz de proponer desafíos vinculantes, aunar equipos, articular actores, tener capacidad de convencimiento y un largo etcétera. En otras palabras, debe poseer características propias de un líder innato que, dicho sea, en la actualidad no es requisito para su elección ya que mucho de ello depende de negociaciones políticas y, en ocasiones, se escoge a personas que no parecen ser idóneas para el cargo.

Pero para que los equipos estén comprometidos con el desarrollo de la región, el otro componente es el de los CORE. Durante todo el periodo de investigación, ellos fueron escogidos por los concejales de las municipalidades circunscritas a la región. Dicha elección está fuertemente influida por negociaciones políticas que responden a intereses partidistas que, aunque pudieran estar en sintonía con los objetivos del desarrollo regional, su logro no está garantizado.

4. Todo esto se refuerza al también observar los resultados del PIB. Ya se vio cómo el desarrollo productivo de la región tiene una fuerte incidencia en el IDERE, por lo que destinar recursos a las regiones vinculados a su capacidad productiva (sea mediante generación de ingresos propios, sea mediante transferencias desde el gobierno central) se convertiría en un especial incentivo para que parte importante de la gestión regional se destine al desarrollo de polos productivos, alianzas público-privadas y el fomento de una serie de capacidades vinculados a ellos, como por ejemplo de desarrollo de infraestructura, urbanismo, promoción de capital social y un largo etcétera. Desde luego, ello siempre compatibilizándose con criterios solidaridad y subsidiariedad inter-regional, toda vez que, producto de sus características naturales, hay regiones que poseen ventajas competitivas.
5. Por lo ya explicado se concluye que (1) separar las funciones de gobierno del interior en la región (que reporta al Ministerio del Interior) y de máximo administrador regional (como líder del GORE), y (2) elegir democráticamente a este último y a los CORE (mediante sufragio directo y en procesos separados), es fundamental para avanzar en el proceso de descentralización regional que, como se ha dicho, tiene como principal objetivo el desarrollo de los territorios. Esto no sólo por elevar los niveles de participación ciudadana, resolver el problema de legitimidad de las autoridades regionales o 'empoderar' a la ciudadanía, como usualmente se suele argumentar; sino principalmente porque la separación de dichos cargos y la elección democrática de estas autoridades tiene directa vinculación con el desarrollo de la región en el medio plazo.

Separar las funciones descritas y escoger democráticamente a quien ejerza como máxima autoridad regional contribuiría, entre otras cosas, a: (1) que este último tenga un perfil más acorde a la realidad regional, donde los partidos políticos se sentirán más obligados a escoger a candidatos calificados, con

capacidad de liderazgo e identificados con la región; (2) que dicho candidato ofrezca a la ciudadanía un programa de gobierno claro y enfocado a las necesidades regionales; (3) que quien resulte electo encauce sus esfuerzos y funciones para cumplir con su programa de gobierno, que seguramente estará estrechamente ligado al desarrollo de la región y a suplir ciertas necesidades diferenciadas entre unas y otras; (4) que se garantice estabilidad en el ejercicio de los cargos sin el riesgo de ser destituido, salvo causas descritas taxativamente en la ley para todas las autoridades electas democráticamente. En el caso chileno, y observando específicamente la situación municipal, la lógica es que los periodos sean por cuatro años con derecho a reelección.

En esta misma línea, la elección de los CORE también ayudaría a consagrar equipos de trabajo regionales que se articulen en torno a proyectos de gobiernos regionales. Tal como en el caso de los intendentes, los candidatos a CORE deberían mostrar perfiles calificados y en sintonía con las necesidades regionales para entrar en competencia. Sin ir más lejos, en la pasada elección, se presentaron como candidatos a CORE dos diputados en ejercicio, además de una Ex Subsecretaria de Desarrollo Regional y un ex intendente.

6. Como última conclusión desprendida de la corroboración de la segunda hipótesis, se establece que al observar los resultados de las regresiones aplicadas entre el GDR y el IDERE con las dimensiones que son parte del segundo indicador, también se observan interesantes resultados. Por un lado, el GDR no parece tener incidencia en las dimensiones de Salud, Economía y Empleo y Seguridad Ciudadana; pero sí en Educación (regiones Metropolitana, O'Higgins y La Araucanía), Pobreza e Ingresos (Coquimbo, O'Higgins y La Araucanía) y Vivienda (en 11 regiones). Todos estos resultados abren interesantes campos de investigación futura, para comprender primero, si efectivamente dichas relaciones son coherentes con procesos regionales reconocidos por los actores participantes, y para entender, posteriormente, a qué se deben esas situaciones en particular.
7. El proceso de descentralización regional ha sido en extremo limitado porque no ha concitado consenso político, ni en el poder Ejecutivo ni en el Legislativo, iniciándose sólo como una consecuencia no deseada de la re-democratización municipal, lo que corrobora la primera hipótesis de esta investigación. En el



capítulo III quedó de manifiesto que su nacimiento es producto de un resultado no esperado de la redemocratización del mundo municipal a principio de los años 90, al menos en términos de tiempo y celeridad.

Nada apunta a que los gobiernos de la Concertación hayan supuesto inapropiado avanzar en la descentralización regional tras el retorno a la democracia. Al considerar la devolución de la autonomía política a las municipalidades como una de las prioridades estratégicas del primer gobierno democrático -y en consecuencia prever la serie de reformas que en ese plano existirían a futuro- parece poco razonable que la Concertación hubiese tenido una postura contraria al desarrollo de un fenómeno similar en el mundo regional o, al menos, que no lo identificaran como uno de los futuros debates políticos de relevancia a tener en cuenta. El análisis del discurso parlamentario demuestra que todos los actores políticos son proclives a fomentar el proceso de descentralización regional, y tanto los gobiernos de la Concertación como sus partidos políticos no han sido la excepción. Sin embargo, la ausencia de este ítem en los tempranos discursos oficialistas, la inexistencia de propuestas concretas en el mundo regional y la aparición de éstas sólo después de que la oposición política condicionara su apoyo a la redemocratización municipal, demuestran que la creación de los GORE fue indeseada por el Ejecutivo en cuanto a tiempo y oportunidad.

Pese a la creación de los GORE y la profundización en instrumentos de inversión de decisión regional, su capacidad real de autonomía administrativa y fiscal ha sido extremadamente limitada, con alta dependencia del nivel central. En cuanto a la autonomía política, sólo en 2013 se escogieron por primera vez en la historia, de manera directa mediante sufragio universal, a autoridades de rango regional, como los Consejeros Regionales (CORE). Así, las reformas que apuntaban a la descentralización en la práctica terminaron por ser más bien desconcentradoras y delegadoras. Más aún, durante el periodo de estudio son las políticas sectoriales de foco territorial las que han tenido un desarrollo bastante más prolífero. Todo esto en contraste con la experiencia local, que ha experimentado mayores grados de autonomía fiscal, política y administrativa.

8. Desde una perspectiva presupuestaria, el Capítulo IV comprobó que los avances de la descentralización fiscal en Chile también han sido en extremo limitados.

Tanto los ingresos como gastos regionales, cuyos montos absolutos han crecido vigorosamente, han arrojado crecimientos muy limitados respecto a sus participaciones sobre el presupuesto del gobierno general y el PIB nacional. En otras palabras, los montos han crecido no por una decidida intencionalidad política, sino más bien porque el presupuesto de la nación y la economía del país han crecido.

Entre 1990 y 2010 los ingresos de los GORE crecieron en cerca de 700%. Sin embargo, su participación en los ingresos generales del Estado fue del 1,09% en 1990 al 2,29% en 2010. Para analizar el gasto, se creó el ya nombrado GDR, que no tuvo un camino muy distinto al de los ingresos: en 1995 fue del 2,40% con respecto al gasto del gobierno general y en 2010 apenas llegó al 2,95%. A esto se suma un dato no menor: la descentralización fiscal por la vía del gasto experimentó una tendencia al alza, tímida pero constante, desde mediados de la década de los 90 que diez años más tarde revirtió, llegando a niveles no muy distintos a los de un inicio. Es decir, a partir de mediados del siglo XXI Chile dio muestras de una re centralización fiscal regional. También tímida, pero constante.

Una de las principales preocupaciones que tuvo esta investigación en el análisis de la descentralización fiscal, estuvo relacionada con la autonomía con que los GORE ejecutan sus presupuestos. De ahí que el GDR se dividió en dos: el Gasto de Libre Disposición (GLD), de amplia discrecionalidad regional; y el Gasto de Disposición Condicionada (GDC), de autonomía limitada ya que son fondos que vienen con algún tipo de condicionamiento desde el gobierno central. Pues bien, se observó que en el periodo 1995 - 2010, el primero creció un 178%, mientras que el segundo lo hizo un 244%. Además, 10 de las 15 regiones del país muestran evoluciones negativas en sus proporciones respecto a la inversión pública regionalizada. Todo esto demuestra que las alzas presupuestarias están más vinculadas con recursos que tienen ciertos grados de condicionamiento desde el gobierno central, además, empujado especialmente por la Región Metropolitana, como se analizó en los capítulos IV y V.

9. Desde una perspectiva política, también es posible concluir que dos grandes dinámicas han estado presentes en la descentralización del nivel regional entre

1990 y 2010: la búsqueda de equilibrio entre fuerzas políticas; y la estrategia electoral.

Respecto a la búsqueda de equilibrio de las fuerzas políticas es importante recordar que el primer impulso de descentralización regional nació en la Alianza como una estrategia para mitigar el poder del Ejecutivo en ese nivel, dado que ante la redemocratización municipal su posición estratégica se debilitaría fuertemente. Esta dinámica se mantuvo en años posteriores: mientras la Concertación fue gobierno, constantemente la Alianza presionó por dar al menos uno o dos pasos más allá de lo que proponía el Ejecutivo sobre todo en materia de descentralización fiscal regional. Hoy, tras el terremoto de febrero de 2011, los papeles parecen invertirse: es la Concertación la que presiona por políticas concretas para profundizar la autonomía política y fiscal de los GORE a niveles superiores de los discutidos anteriormente. No se desconoce los intentos de profundización de la descentralización política y administrativa de Lagos (algunos de ellos alcanzados en el gobierno de Bachelet, como la elección democrática de los CORE) o el impulso de la Inversión de Decisión Regional (IDR) comenzado con Frei, por ejemplo. Es más, ellos refuerzan lo expuesto al ser impulsos excepcionales durante un prolongado periodo de 20 años, con pausas y tiempos suficientes para ir 'introduciendo' la problemática en la agenda en medio de la búsqueda del equilibrio de las distintas fuerzas políticas.

Pero este acomodo de fuerzas políticas no se ha dado sólo en la dualidad Alianza – Concertación, sino también al interior del Estado. Un ejemplo de ello fue la mencionada tensión al interior del poder Ejecutivo entre las intenciones descentralizadoras del gobierno ante las reticencias de ciertos organismos, como el Ministerio de Hacienda o la Contraloría General de la República. Pero quizás el ejemplo más patente es el del poder legislativo. Como se vio, producto de similitudes en las circunscripciones electorales, congresistas de ambos bandos políticos mostraron cierta reticencia a la emergencia de la figura del CORE una vez elegido democráticamente, pues al tener atribuciones presupuestarias y de gestión de alto impacto regional, éstos se transformarían en 'amenazas' para los tradicionales escaños del parlamento.

Por último, otra dinámica presente en el proceso de descentralización es el de las estrategias electorales, que dominaron gran parte de la discusión

parlamentaria en materias locales una vez repuesta la democracia. Por supuesto estuvo ausente del debate regional en la mayor parte del tiempo, pero una vez consolidada la idea de la elección democrática de los CORE, recobró protagonismo hasta conseguir efectivamente su primera elección democrática el 17 de noviembre de 2013.

10. Finalmente, se debe destacar un cambio en el modelo de aproximación hacia el fenómeno de la descentralización. En el recorrido de los cuatro gobiernos de la Concertación se ha ido transitando, tímida y paulatinamente, desde un modelo *top down* del debate y propuestas políticas en materias de descentralización, hacia uno con más influencias y características del tipo *bottom up* (aunque lejos de responder por completo a un modelo como éste). En efecto, las iniciativas originales provinieron del propio poder central al impulsar la redemocratización municipal. Con el correr de los años el Ejecutivo siempre mantuvo el protagonismo, pero en un contexto con grupos externos a él que presionaron eficazmente para lograr mayores recursos y atribuciones municipales, principalmente a través de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM). El rol de ellos es innegable a la luz de lo expuesto en páginas predecesoras. El ámbito regional tampoco ha sido la excepción: nació producto de una negociación política en el Parlamento (que como se ha visto, producto de su composición y la característica centralista de sus partidos políticos, fue igualmente originada en el centro del poder político, independiente que no haya sido propia del Ejecutivo) y a medida que pasaron los años se fueron articulando actores que han presionado sistemáticamente a Santiago para avanzar en la descentralización regional del país, principalmente a través del Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile (CONAREDE). Es cierto que su nivel de articulación y capacidad de presión son menores a las experimentadas en el mundo local, pero pese a ello lograron comprometer a los parlamentarios para que aprobaran la elección directa de los CORE. Finalmente, observando lo sucedido con la ACHM que se formó tras sólo dos años de la elección democrática de alcaldes y al poco tiempo se transformó en la organización que más ha luchado por aumentar los niveles de descentralización del país, es presumible que una vez electos los primeros CORE en el corto plazo se fortalezca su símil regional, la Asociación Nacional de Consejeros Regionales (ANCORE), una alianza que pese a articular a estas

autoridades aún no logra conquistar el peso suficiente como para presionar y negociar con el gobierno central.

# BIBLIOGRAFÍA

- Ábalos, J. (2000). Descentralización en Chile 1973 - 1999: Motivaciones, decisiones y acciones. In CONAM (Ed.), *Línea de referencia: el proceso de descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú*. Quito: Deutsche Gesellschaft für (Technische Zusammenarbeit - GTZ).
- Adimark. (2010). Evaluación Mensual Gobierno Bachelet. Marzo 2006 - marzo 2010. (Recuperado el 19 de marzo de 2011). Retrieved from [http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/ev\\_gobmb\\_0610.pdf](http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/ev_gobmb_0610.pdf)
- Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *CEPAL*, 82.
- Aldunate, A. (1985). Antecedentes socioeconómicos y resultados electorales *Estudios sobre el sistema de partidos en Chile* (pp. 111 - 149). Santiago de Chile: FLACSO.
- Aldunate, A., Flisfisch, A., & Moulián, T. (1985). *Estudios sobre el sistema de partidos en Chile*. Santiago: FLACSO.
- Altman, D. (2008). Régimen de gobierno y sistema de partidos políticos en Chile. In A. Fontaine, L. Cristián, J. Navarrete & I. Walker (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Centro de Estudios Públicos (CEP); Libertad y Desarrollo; Proyectamérica; Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). .
- Alvira, F. (1983). Perspectiva cualitativa-perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica. *REIS*, 22, 53-76.
- América Economía. (2012). Clínicas y Hospitales. Ranking 2012. Retrieved Rescatado el 27 de noviembre de 2012, from <http://rankings.americaeconomia.com/2012/clinicas-y-hospitales/ranking.php>
- Amunátegui, D. (1939). *Pipiolos y Pelucones*. Santiago de Chile: Imprenta y Litografía Universo.
- Angell, A. (1972). *Politics and the labour movement in Chile*. Londres: Oxford University Press.
- Angell, A. (2003). Party change in Chile in comparative perspective. *Revista de Ciencia Política*, XXIII. Nº 2.
- Angell, A., Lowden, P., & Thorp, R. (2001). *Decentralizing development. The political economy of institutional change in Colombia and Chile*. Londres: Oxford University Press.
- Arenas, F. (2007). Sueños para 2050. *Revista Universitaria*, Nº 96.
- Arturo Fontaine T., A., & González Pino, M. e. (1997). *Los mil días de Allende*. Santiago: Centro de Estudios Públicos
- Aylwin, P. (1990a). Discurso de S.E. el Presidente de la República, Patricio Aylwin Azócar, en Estadio Nacional. (Recuperado el 22 de marzo de 2010). Retrieved from [www.archivochile.com/Gobiernos/gob\\_paylwin/de/GOBdeaylwin0003.pdf](http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_paylwin/de/GOBdeaylwin0003.pdf)
- Aylwin, P. (1990b). Vivimos nuevamente en democracia: mensaje del Presidente de la República de Chile don Patricio Aylwin Azócar, al comenzar el periodo ordinario de sesiones del Congreso Nacional, 21 de mayo de 1990 *Documentos para la democracia*. Santiago: Secretaría de Comunicación y Cultura.
- Bachelet, M. (2005). Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2006-2010. Estoy Contigo. (Recuperado el 28 de marzo de 2010). Retrieved from [www.pschile.cl/upload/documentos/96428programa-de-gobierno-m-b.pdf](http://www.pschile.cl/upload/documentos/96428programa-de-gobierno-m-b.pdf)

- Banco Central de Chile. (2012a). Informe de política monetaria. Junio 2012. (Recuperado el 06 de noviembre de 2012). Retrieved from <http://www.bcentral.cl/publicaciones/politicas/pdf/ipm062012.pdf>
- Banco Central de Chile. (2012b). Series de indicadores. Retrieved Rescatado el 27 de noviembre de 2012, from <http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index.htm>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). *América Latina Tras Una Década de Reformas. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997. Parte Tres*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Beltrán, M. (1985). Cinco vías de ingreso a la realidad social. *REIS*, 29/85, 7-41.
- Benko, G., & Lipietz, A. (1994). El nuevo debate regional. In G. Benko & A. Lipietz (Eds.), *Las regiones que ganan*. Valencia: Alfons el Magnámin.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1977). Decreto Ley 1.939 de 10-11-1977: Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado. (Recuperado el 15 de marzo de 2012). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6778&buscar=DL-1939>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1992a). Historia de la ley Nº 19.175. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. (Recuperado el 17 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/12824/1/HL19175.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1992b). Ley 19.143 de 17-06-1992: Establece distribución de ingresos provenientes de las patentes de amparo de concesiones mineras, a que se refieren los párrafos 1º y 2º del Título X del Código de Minería. (Recuperado el 15 de marzo de 2012). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30510&buscar=19.143>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2000). Ley 19.657 de 07-01-2000: Sobre concesiones de energía geotérmica. (Recuperado el 15 de marzo de 2012). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=150669&buscar=19657>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2001). Decreto 46 de 10-09-2001: Aprueba reglamento del Fondo Nacional para el Fomento del Deporte y de las Donaciones con Fines Deportivos sujetas a franquicia tributaria. (Recuperado el 23 de marzo de 2012). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=189195&idVersion=2001-09-10>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2005a). Historia de la ley Nº 20.033. Modifica la Ley Nº 17.235, sobre impuesto territorial; el decreto Ley Nº 3.063, sobre Rentas Municipales; la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y faculta a las municipalidades para otorgar condiciones que indica. (Recuperado el 30 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20033/HL20033.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2005b). Ley 19.995 de 07-01-2005: Establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego. (Recuperado el 15 de marzo de 2012). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=234426&buscar=casinos+de+juegos>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2007a). Historia de la ley Nº 20.206. Crea un Fondo de Estabilización Financiera del Sistema de Transporte Público de la Ciudad de Santiago y dispone otros aportes fiscales que indica. (Recuperado el 10 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20206/HL20206.pdf>

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2007b). Historia de la ley Nº 20.232. Ley de Presupuestos para el Sector Público, correspondiente al año 2008. (Recuperado el 10 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20232/HL20232.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2007c). Ley 19.275 de 03-10-2007: Destina recursos que indica para el Fondo de Desarrollo de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena. (Recuperado el 04 de abril de 2012). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30642>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009a). Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley Nº 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. (Recuperado el 22 de septiembre de 2010). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771&idVersion=2009-02-04>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009b). Historia de la ley Nº 20.390. Reforma Constitucional en materia de Gobierno y Administración Regional. (Recuperado el 28 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3867/1/HL20390.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2011). Partidos Políticos. Retrieved Rescatado el 17 de octubre de 2011, from [http://historiapolitica.bcn.cl/partidos\\_politicos/index\\_html](http://historiapolitica.bcn.cl/partidos_politicos/index_html)
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s/f-a). Constitución Política de la República de Chile (1925). (Recuperado el 10 de marzo de 2010). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=131386&idVersion=1925-09-18&idParte>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s/f-b). Historia de la ley: Constitución Política de la República de Chile de 1980. Artículo 3: Estado de Chile: Forma, administración y regionalización. (Recuperado el 29 de julio de 2010). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=7129&idVersion=1980-08-11&idParte>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s/f-c). Ley 18.603 de 23-03-1987: Orgánica Constitucional de los partidos políticos. (Recuperado el 06 de agosto de 2010). Retrieved from <http://www.leychile.cl/N?i=29994&f=2011-10-17&p=>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s/f-d). Ley 19.097 de 11-11-1991: Modifica la Constitución Política de la República en materia de Gobiernos Regionales y Administración Comunal (1991). (Recuperado el 20 de julio de 2010). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=30464&idVersion=1991-11-12&idParte>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s/f-e). Ley 19.175 de 11-11-1992: Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. (Recuperado el 06 de agosto de 2010). Retrieved from <http://www.leychile.cl/N?i=30542&f=1992-11-11&p=>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s/f-f). Ley 19.452 de 16-04-1996: Modifica Disposiciones que indica la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. (Recuperado el 23 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=30819&idVersion=1996-04-16&idParte>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s/f-g). Ley 19.602 de 25-03-1999: Modifica la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de Gestión Municipal. (Recuperado el 23 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar/?idNorma=134046&idVersion=1999-03-25&idParte>
- Bodenheimer, S. (1970). *Dependency and Imperialism: The roots of Latin America underdevelopment*. New York: NACLA.
- Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE*, XXVI. Nº 077.
- Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. . Universidad Alcalá de Henares, Alcalá de Henares.



- Borja, J. (1987). Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. In J. Borja (Ed.), *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago: FLACSO.
- Bresser-Pereira, L., & Cunnil, N. (1998). *Lo público no estatal en la modernización del estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Britan, G. (1978). Experimental and contextual models of program evaluation. *Evaluation and Program Planning*, 1, 229-234.
- Burnet, B. G. (1970). *Political groups in Chile: the dialogue between order and change*. Texas: University of Texas Press.
- Bustelo, P. (1989). *Los nuevos países industriales asiáticos desde 1945: ¿milagros económicos o modelos de desarrollo?* Madrid: Editorial Universidad Complutense.
- Bustelo, P. (1992). *Economía del desarrollo. Un análisis Histórico*. Madrid: Editorial Complutense.
- Cámara de Diputados. (1990). Boletín Nº 52-07: Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Recaidó en el proyecto de reforma constitucional, en segundo trámite, sobre Municipalidades. (Recuperado el 27 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=9301&prmTIPO=INFORMEPLY>
- Cámara de Diputados. (2004). Informe Comisión Privatizaciones Cámara de Diputados 2004. (Recuperado el 09 de marzo de 2011). Retrieved from [http://216.72.168.173/prontus\\_noticias/site/artic/20050721/asocfile/ASOCFILE120050721152517.pdf](http://216.72.168.173/prontus_noticias/site/artic/20050721/asocfile/ASOCFILE120050721152517.pdf)
- Campbell, T., Peterson, G., & Brakarz, J. (1991). *Decentralization to local government in LAC: National strategies and local response in planning, spending and management*. Washington: World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Report Nº5.
- Cea D' Ancona, M. Á. (1996). *Metodología Cuantitativa: Estrategias y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: Síntesis Sociológica.
- Centro de Estudios Públicos UC. (2011). *Informe regional final: estudio descentralización regional y municipal*. Santiago: Centro de Estudios Públicos UC
- Centro de Investigación en Empresas y Negocios. (2011). Octavo Índice de Competitividad de las Regiones de Chile 2009-2010. (Recuperado el 05 de diciembre de 2012). Retrieved from <http://negocios.udd.cl/files/2011/03/185.pdf>
- CEPAL. (1993). Descentralización fiscal: marco conceptual. CEPAL, *Serie Política Fiscal Nº 44*.
- CEPAL. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*. Santiago: CEPAL.
- Claval, P. (2006). *Géographie régionale: De la région au territoire*. Paris: Armand Colin.
- Collier, S. (1967). *Ideas and politics of chilean independence: 1808-1833*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, S., & Sater, W. (1996). *Historia de Chile: 1808-1994*. Madrid: Cambridge University Press, sucursal España.
- Congreso Nacional. (1991). Diario de sesiones del Senado. Legislatura 321ª extraordinaria. Sesión 34ª, en miércoles 16 de enero de 1991. (Recuperado el 16 de marzo de 2011). Retrieved from [http://sil.senado.cl/cgi-bin/index\\_eleg.pl?52-07](http://sil.senado.cl/cgi-bin/index_eleg.pl?52-07)
- Congreso Nacional Constituyente de Chile. (1833). *Constitución de la República de Chile*. Santiago de Chile: Autor.

- Consejo Nacional de Modernización del Estado. (2006). *Síntesis del diagnóstico Descentralización en Ecuador al 2006 y Propuesta de políticas para la descentralización fiscal*. Quito: Consejo Nacional de Modernización del Estado.
- Cook, T., & Cook, F. (1977). Comprehensive evaluation research and its dependence on both humanistic and empiricist perspectives. In R. S. French (Ed.), *Humanists and Policy Studies: Relevance Revisited: Curriculum Development in the Humanities*. Washington: George Washington University.
- Cuervo, L. M. (2012). Ética Territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial. *Serie Desarrollo Territorial, CEPAL, 12*.
- Cunill, N. (2009). La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización. In FLACSO (Ed.), *Diálogos para la descentralización. Fomentando la cooperación entre Bolivia, Chile y Perú*. Santiago: FLACSO.
- Cypher, J. (2007). La economía política del Estado chileno en la era neoliberal: 1973 - 2005. *Oikos, 22*.
- Dahl, R. (1986). *Democracy, liberty, and equality*. Oslo: Norwegian University Press.
- Daughters, R., & Harper, L. (2006). Fiscal and political decentralization reforms. In E. Lora (Ed.), *The state of State reform in Latin America*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo; Stanford University Press.
- de Mattos, C. (1990). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Estudios Regionales, 26*.
- Deb, D. (2009). *Beyond Developmentality: constructing inclusive freedom and sustainbily*. Londres: Earthscan.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Sociología IV. (s/f). Capítulo 18: Análisis de regresión lineal: el procedimiento Regresión Lineal. *Introducción al análisis de datos - Análisis multivariable* Retrieved Rescatado el 12 de septiembre de 2012, from [http://www.ucm.es/info/socivmyt/paginas/D\\_departamento/materiales/datos\\_multivariable.htm](http://www.ucm.es/info/socivmyt/paginas/D_departamento/materiales/datos_multivariable.htm)
- Dirección de Presupuestos. (2009). Ley de Presupuestos del Sector Público año 2010. (Recuperado el 23 de marzo de 2012). Retrieved from [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-74331\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-74331_doc_pdf.pdf)
- Dirección de Presupuestos. (2011). Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001 - 2010. (Recuperado el 25 de abril de 2012). Retrieved from [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76620\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76620_doc_pdf.pdf)
- Dos Santos, T. (1971). *La estructura de la dependencia*. Boston: Extending Horizons.
- Durston, J. (1999). Construyendo capital social comunitario, una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala. *CEPAL, LC/L.1117*.
- Eaton, K. (2004). *Politics beyond the capital: the design of subnational institutions in South America*. Stanford: Stanford University Press.
- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Errázuriz, F. (1861). *Chile bajo el imperio de la Constitución de 1828*. Santiago de Chile: Imprenta Chilena.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in a comparative perspective. *American Political Science Review, 99, Nº 3*.

- Ffrench-Davis, R. (2001). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad en Chile; tres décadas de política económica* (Segunda Edición ed.). Santiago: Dolmen Ediciones.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. *Serie Gestión Pública, ILPES*, 12.
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias locales y desarrollo local. *CEPAL*, 86. Agosto.
- Fondo Monetario Internacional. (2009). Government Finance Statistics (Version Recuperado el 04 de febrero de 2012 desde la base de datos en CD ROM Government Finance Statistics). Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Frank, G. (1969). *América Latina: Subdesarrollo y revolución*. New York: Review Press.
- Frei, E. (1994). Mensaje Presidencial (Legislatura 329ª, ordinaria. Sesión del Congreso Pleno, en sábado 21 de mayo de 1994). (Recuperado el 03 de febrero de 2012). Retrieved from [http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes\\_presidenciales/21m1994.pdf](http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1994.pdf)
- Frei, E. (1999). Mensaje Presidencial (Legislatura 340ª, ordinaria. Sesión del Congreso Pleno, en viernes 21 de mayo de 1994). (Recuperado el 03 de febrero de 2012). Retrieved from [http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes\\_presidenciales/presi99.pdf](http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/presi99.pdf)
- Fujita, M., Krugman, P., & Venables, A. (1999). *The Spatial Economy: cities, regions and international trade*. Cambridge: The MIT Press.
- Garretón, M. A. (1983). *El proceso político chileno*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Garretón, M. A. (2009). Problemas heredados y nuevos problemas en la democracia chilena. ¿Hacia un nuevo ciclo? *Economía, instituciones y política en Chile. Serie Estudios* (Vol. IV). Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Gazmuri, C. (1996). Siglo XX. In N. Cruz & P. Whipple (Eds.), *Nueva historia de Chile. Desde los orígenes hasta nuestros días* (pp. 355 - 542). Santiago de Chile: Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Zig-Zag.
- Gazmuri, C. (1998). *El 48 chileno: Igualitarios, reformistas, radicales, masones y bomberos*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- George, P., & Verger, F. (2006). *Dictionnaire de la géographie*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Gómez S., J. C., & Jiménez, J. P. (2011). El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos. *CEPAL (Serie Macroeconomía del desarrollo)*, 111.
- Góngora, M. (1986). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Hachette, D. (2001). Privatizaciones: reforma estructural pero inconclusa. In F. Larraín & R. Vergara (Eds.), *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos
- Haynes, J. (2010). *Development Studies*. Cambridge: Polity.
- Heise, J. (1974). *Historia de Chile: El periodo Parlamentario 1861 – 1925* (Vol. I). Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Hernández, L., & Parro, F. (2008). Economics reforms, financial development and growth: lessons from the Chilean experience. *Cuadernos de Economía* 45. Mayo.
- Heymann, D. (1988). Input controls in the public sector: What does economic theory offer? . *International Monetary Fund., Working Paper N° 59*.
- Hunt, D. (1989). *Economic theories of development. An analysis of competing paradigms*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Huntington, S. (1976). *The Change to Change: Modernization, development, and politics*. New York: Free Press.
- Illanes, M. A. (2003). *Chile Des-centrado: Formación socio-cultural republicana y transición capitalista (1810-1910)*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

- Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. (2006). *Evolución, lecciones y desafíos de las políticas de las políticas de desarrollo regional / territorial en Chile*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- James, H. (1921/1922). Division of Latin-American Affairs. Federalism in Latin-America. *Southwestern Political and Social Science, Quarterly* 2.
- Jocelyn-Holt, A. (1991). La crisis de 1981: civilización moderna versus modernidad desenfrenada. In L. Ortega (Ed.), *La guerra civil de 1981: cien años hoy* (pp. 23 - 34). Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile.
- Jocelyn-Holt, A. (1997). *El peso de la noche, nuestra frágil fortaleza histórica*. Buenos Aires: Ariel.
- Joinant, A. (2007). Modelos, juegos y artefactos. Supuestos, premisas e ilusiones de los estudios electorales y de sistemas de partidos en Chile (1988 - 2005). *Estudios Públicos*, 106. Otoño.
- Kaplan, B. (1993). *Social change in the capitalist world economy*. Beverly Hills, California: Sage.
- Klikberg, B. (2007). Los desafíos éticos abiertos en un continente paradójico. In A. Sen & B. Klikberg (Eds.), *Primero la gente: una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado* Barcelona: Deusto.
- Klugman, J., Rodríguez, F., & Choi, H.-J. (2011). The HDI 2010: New Controversies, Old Critiques. *Human Development Research Paper* 2011/01.
- Kovacevic, M. (2010). Review of HDI Critiques and Potential Improvements. *Human Development Research Paper* 33.
- Krebs, R. (1996). Epílogo. In N. Cruz & P. Whipple (Eds.), *Nueva historia de Chile. Desde los orígenes hasta nuestros días* (pp. 543 - 574). Santiago de Chile: Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Zig-Zag.
- Kurtenbach, S. (1997). Organización estatal y guerra en América Latina. Una comparación histórica-estructural del desarrollo en Colombia y Chile. *FASOC, Año 12, N13, julio-septiembre 1997*.
- Lagos, R. (1999). Programa de Gobierno de Ricardo Lagos. Para crecer con igualdad. (Recuperado el 28 de marzo de 2010). Retrieved from [www.archivochile.com/Gobiernos/gob\\_rlagos/de/GOBdelagos0002.pdf](http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_rlagos/de/GOBdelagos0002.pdf)
- Lagos, R. (2000). Mensaje Presidencial 21 de mayo 2000. (Recuperado el 21 de marzo de 2012). Retrieved from [http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes\\_presidenciales/21m2000.pdf](http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m2000.pdf)
- LAPOP. (2006). *Auditoría de la democracia en Chile 2006*. Santiago: Vanderbilt University; Instituto de Ciencia Política, UC-Chile.
- Larraín, H. (2008). De la actual re-centralización a la descentralización del país. In B. Horst & I. Irarrázaval Llon (Eds.), *Rompiendo cadenas del centralismo en Chile*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile; Instituto Libertad y Desarrollo, .
- Larraín, J. (2001). *Identidad chilena*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Lechner, N. (1985). El sistema de partidos de Chile – Una continuidad problemática. *Documento de trabajo Programa FLACSO*, 29.
- Letelier, L. (2005). Alcances y desafíos de la descentralización fiscal en Chile. *Fundación Friedrich Ebert*.
- Letelier, L. (2012). *Teoría y práctica de la descentralización fiscal*. Santiago: Ediciones UC.
- Levinthal, D. (1988). A survey of agency models of organization". *Journal of Economic Behavior & Organization, March*.
- Levy, M. (1967). *Social patterns and problems of Modernization*. New Jersey: Prentice Hall.
- Lucas, R. (1989). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22.

- Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, XXVI. Nº 1.
- Mardones, R. (2008a). Chile: Transantiago recargado. *Revista de Ciencia Política*, XXVIII. Nº 1.
- Mardones, R. (2008b). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *EURE*, XXXIV. Nº 102.
- Martin, R. (1999). The new geographical turn in economics: some critical reflections. *Cambridge Journal of Economics*, 23, 65-91.
- Martinelli, F., & Schoenberger, E. (1994). Los oligopolios están bien, gracias. Elementos de reflexión sobre la acumulación flexible. In G. Benko & A. Lipietz (Eds.), *Las regiones que ganan*. Valencia: Alfons el Magnámin.
- Martínez, E. (2005). Errores frecuentes en la interpretación del coeficiente de determinación lineal. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XXXVIII.
- Mascareño, C. (2008). Descentralización y democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio. *Latin American Studies Center. University of Maryland, College Park, Working Paper Nº 23*.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2012). Encuesta CASEN. Retrieved Rescatado el 27 de noviembre de 2012, from [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen\\_est\\_salud.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_est_salud.php)
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2012). Estadísticas Económicas. (Recuperado el 17 de febrero de 2012). Retrieved from [http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com\\_indicadores&ver=indicadores](http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_indicadores&ver=indicadores)
- Ministerio de Educación. (2009). Indicadores de la Educación en Chile 2007 - 2008. (Recuperado el 20 de junio de 2011). Retrieved from [http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/indicadores\\_2007-2008.pdf](http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/indicadores_2007-2008.pdf)
- Ministerio de Minería. (s/f). Código de Minería. (Recuperado el 15 de marzo de 2012). Retrieved from [http://www.minmineria.gob.cl/574/articles-5761\\_recurso\\_1.pdf](http://www.minmineria.gob.cl/574/articles-5761_recurso_1.pdf)
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1994). Decreto Supremo Nº 114, (V. y U.), de 1994, (D.O. de 11.08.94). Reglamenta Programa de Pavimentación Participativa. (Recuperado el 23 de marzo de 2012). Retrieved from [http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb\\_cod\\_nodo=20101112163200&hdd\\_nom\\_archivo=DS114\[1\].pdf](http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20101112163200&hdd_nom_archivo=DS114[1].pdf)
- Mitre, A. (2010). Relaciones peligrosas: Estado y guerra en América Latina. *Plataforma Democrática, Working Paper nº 7, Julio de 2010*.
- Moncayo, E. (2001). Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes. (Recuperado el 19 de octubre de 2013). Retrieved from <http://www.ehu.es/Jmoreno/TextosTransporte/Modelosdesarrolloregional.pdf>
- Moncayo, E. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma? *Revista de Economía Institucional, Volumen 5, Nº 8*, 32 – 65.
- Montecinos, E. (2005a). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia, Año 10. Nº 31*.
- Montecinos, E. (2005b). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*, XXXI. Nº 093.
- Moore, M. (1993). *Globalization and social change*. New York: Elseiver.
- Morales, M. (2009). Institucionalidad municipal y servicios públicos intermedios para la gestión asociativa. In H. V. Baer (Ed.), *Pensando Chile desde sus regiones*. Temuco: Universidad de la Frontera.
- Mueller, D. (1979). *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mueller, D. (1984). *Public Choice II, a revised edition of Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muñoz, Ó. (2009). El desarrollo institucional de CORFO y sus estrategias desde 1990. In Ó. Muñoz (Ed.), *Desarrollo productivo en Chile: la experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*. Santiago: FLACSO.
- Naciones Unidas, & Gobierno de Chile. (2012). *Objetivos de desarrollo del Milenio: Tercer informe del Gobierno de Chile*. Santiago: Gobierno de Chile.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance* Trad. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México D.F.: FCE, 1995.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2003). Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, 9 (2-3).
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice*. Cambridge: Belnap / Harvard University Press.
- O'Neill, K. (2005). *Decentralizing the State: elections, parties, and local power in the Andes*. New York: Cambridge University Press.
- Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE. (2009). *Estudios territoriales de la OCDE: Chile*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Palazzi, P., & Lauri, A. (1998). The Human Development Index: Suggested Corrections. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 51(205): 193-221.
- Palma, E. (1983). La descentralización desde una perspectiva política. *ILPES, Documento CPRD D/90*.
- Palma, E., & Rufián, D. (1989). Las nociones de centralización y descentralización. *ILPES, Documento CPS-48*.
- Payne, M., Zovatto, D., Carrillo, F., & Allamand, A. (2002). *Democracies in development: politics and reform in Latin America*. Washington: Interamerican Development Bank.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. Madrid: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. (2012). Ranking de colegios total país, según promedio PSU 2012 (Lenguaje y Matemáticas, mayor o igual a 530 puntos). Retrieved Rescatado el 27 de noviembre de 2012, from [http://dsrd.uc.cl/images/stories/pdf/Orientadores/ranking\\_colegios2012.pdf](http://dsrd.uc.cl/images/stories/pdf/Orientadores/ranking_colegios2012.pdf)
- Poulantzas, N. (1998). *Estado y sociedad en naciones dependientes*. México D.F.: Siglo XXI.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, & Ministerio de Planificación. (2006). *Las trayectorias del Desarrollo Humano en las comunas de Chile (1994 - 2003)*. Santiago: PNUD Chile, Ministerio de Planificación.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work.*: Princeton University Press.
- Raczynski, D., & Serrano, C. (2001). *Descentralización: nudos críticos*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Editorial Tecnos; Universitat Pompeu Fabra.
- Ramos, D. (1972). El federalismo hispanoamericano de mediados del siglo XIX, como resultado de un cambio de mentalidad. *Anuario de estudios americanos*, 29.
- Reichardt, C., & Cook, T. (1986). *Métodos cuantitativos y cualitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Morata.
- Restrepo, D. (2006). Historias comparadas. Las fracturas del estado en América Latina. In D. Restrepo (Ed.), *Historias de la descentralización. Transformaciones del régimen político y*

- cambio en el modelo económico. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Ribera, T. (2008). Estatuto jurídico de los partidos políticos en Chile. In A. Fontaine, L. Cristián, J. Navarrete & I. Walker (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Centro de Estudios Públicos (CEP); Libertad y Desarrollo; Proyectamérica; Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). .
- Riker, W. (1975). Federalism. In F. I. Greenstein & N. W. Polsby (Eds.), *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley.
- RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2012). *Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2011*. Santiago: RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization. One meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36, 4.
- Romer, P. (1986). Increasing returns and long run growth. *Journal of Political Economy*, 94.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). Decentralization in developing countries: a review of recent experience *World Bank Staff Working Papers*, 581. Washington: World Bank.
- Rostow, W. (1978). *The World Economy. History & Prospect*. Austin: University of Texas Press.
- Ruano, J.M. (Ed.) (2004). *Política Europea y gestión multinivel*. Septem Ediciones: Oviedo
- Ruano, J.M., Franske, J., Boogers, M., & Schaap, L. (Eds.) (2007). *Tensions between local governance and democracy*. Reed Elsevier Publishers: La Haya
- Ruano, J.M., & Schaap, L. (2010). Democratic legitimacy of inter-municipal and regional governance. In Edwards, A. et al (Eds.), *Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Ashgate : Londres
- Ruano, J.M. (2010). Les régions rêvent-elles de se substituer aux États? *Courrier de l'Europe*, april-avril.
- Rufián, M. D. (1993). El Financiamiento en los Procesos de descentralización. *Revista CEPAL*, 50.
- Rufián, M. D. (2009). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile. *Serie Desarrollo Territorial, CEPAL*, 5.
- Sagar, A., & Najam, A. (1998). The Human Development Index: A Critical Review. *Ecological Economics*, 25(3):249–264.
- Salazar, G., & Pinto, J. (1999a). *Historia Contemporánea de Chile I: Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Salazar, G., & Pinto, J. (1999b). *Historia Contemporánea de Chile II: Actores, identidad y movimiento*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, XXXVI, N°4.
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: Elsevier.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Madrid: Editorial Planeta.
- Sen, A. (2007). Temas claves del Siglo XXI. In A. Sen & B. Kliksberg (Eds.), *Primero la gente: una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado* Barcelona: Deusto.
- Senado. (1991). Legislatura 322ª extraordinaria. Sesión del Congreso Pleno, en martes 21 de mayo de 1991. III Mensaje Presidencial. (Recuperado el 16 de marzo de 2011). Retrieved from [http://www.archivochile.cl/Gobiernos/gob\\_paylwin/de/GOBdeaylwin0006.pdf](http://www.archivochile.cl/Gobiernos/gob_paylwin/de/GOBdeaylwin0006.pdf)

- Sieber, S. (1973). The integration of fieldwork and survey methods. *American Journal of Sociology*, 28, 1335-1359.
- Silva, W. (1891). Manifiesto de los Representantes del Congreso a bordo de la Escuadra. (Recuperado el 22 de marzo de 2010). Retrieved from <http://www.memoriachilena.cl/temas/dest.asp?id=manifiestodelosrepresentantesdelcongresoabordodelaescuadra>
- Sistema Nacional de Información Municipal. (2011). Retrieved Rescatado el 11 de marzo de 2011, from <http://sinim.cl>
- Smelser, N. (1964). *Toward a theory of modernization*. New York: Basic Books.
- So, A. Y. (1991). *Social change and development: modernization, dependency, and World-System Theories*. Newbury Park: Sage.
- Stöhr, W. (1990). *Global challenge and local response*. London, Tokyo: Masell, United Nations University.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2000). *Variables de distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional: Investigación y diagnóstico*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2001). *El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2005). Análisis competencial Gobiernos Regionales. (Recuperado el 09 de marzo de 2011). Retrieved from <http://www.subdere.cl/1510/w3-article-68442.html>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2007). *Informe Estrategias Regionales de Desarrollo*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2008a). *Descentralización fiscal: medición del grado de descentralización de los instrumentos financieros de los Gobiernos Regionales*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2008b). Encuesta sobre presupuestos participativos. (Recuperado el 09 de marzo de 2011). Retrieved from [http://www.subdere.cl/1510/articles-73089\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.cl/1510/articles-73089_recurso_1.pdf)
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2008c). FNDR 2007. (Recuperado el 10 de marzo de 2011). Retrieved from [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-81957\\_archivo\\_fuente.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-81957_archivo_fuente.pdf)
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2009a). *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2009b). FNDR 2008: Informe de ejecución al 31 de diciembre de 2008. (Recuperado el 10 de marzo de 2011). Retrieved from [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-81956\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-81956_recurso_1.pdf)
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2009c). *Informe Índice de Competitividad Regional 2008*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior; Instituto Nacional de Estadísticas; Ministerio de Planificación.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2010). FNDR 2009: Informe de ejecución al 31 de diciembre de 2009. (Recuperado el 10 de marzo de 2011). Retrieved from [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-79708\\_archivo\\_fuente.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-79708_archivo_fuente.pdf)
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of public expenditure. *Journal of Political Economy*, 64.



- Tipps, D. (1976). *Modernization theory and the comparative study of societies: A critical perspective*. New York: Free Press.
- Tocqueville, A. d. (2002). *La Democracia en América*. Madrid: Alianza.
- Trow, M. (1957). Comment on Participant observation and interviewing: a comparison. *Human Organization*, 16.
- Trujillo, H. (1990). *Los partidos políticos en América Latina: partidos políticos y sistema de partidos en Chile*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA).
- Unidad de Administración de Desarrollo Regional. (1975). *Documentos oficiales sobre regionalización*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Valenzuela, A. (1995). Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile. *Estudios Públicos*, 58. Otoño.
- Valenzuela, A. (1996). Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario. *Estudios Públicos*, 64. Primavera.
- Valenzuela, A. (1997). *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.
- Valenzuela, A. (2008). Los partidos políticos y los desafíos de la gobernabilidad. In A. Fontaine, L. Cristián, J. Navarrete & I. Walker (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Centro de Estudios Públicos (CEP); Libertad y Desarrollo; Proyectamérica; Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN). .
- Valenzuela, E. (1999). *Alegato histórico regionalista*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Valenzuela, S. (1999). Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz del pasado: respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero. *Estudios Públicos*, 75. Invierno.
- Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Madrid: Antonio Bosch.
- Vélez-Pareja, I. (2002). Basic Regression Analysis with Excel (Spanish Version). Apuntes de Probabilidad y Estadística para Ingeniería y Administración. (Recuperado el 12 de septiembre de 2012). Retrieved from [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=885760S](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=885760S)
- Véliz, C. (1984). *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona: Ariel.
- Villalobos, S. (2005). *Chile y su historia* (11ª Ed. ed.). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Villoria, M. (1997). Modernización administrativa y gobierno postburocrático. In R. Bañón & E. Carrillo (Eds.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Von Haldenwang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *EURE*, XVI, Nº 50
- Waissbluth, M. (2005). La reforma del Estado de Chile 1990 - 2005: diagnóstico y propuestas de futuro. *Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Serie Gestión Nº 76*.
- Waissbluth, M. (2011). Descentralización en Chile: una trayectoria posible. (Recuperado el 24 de mayo de 2011). Retrieved from [http://www.mariowaissbluth.com/descargas/descentralizacion\\_trayectoria.pdf](http://www.mariowaissbluth.com/descargas/descentralizacion_trayectoria.pdf)
- Wallerstein, I. (1987). *World-System analysis*. Stanford: Stanford University Press.



# ANEXOS

## 1. TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS

---

### 1.1 TRANSCRIPCIÓN ENTREVISTA OSVALDO HENRÍQUEZ

Osvaldo Henríquez fue entrevistado en su calidad de Jefe de Departamento de Políticas y Descentralización (de la División de Políticas y Estudios), cargo que ejerce desde 2008 a la fecha. La entrevista realizada el 20 de septiembre de 2012, en un café cercano a su lugar de trabajo.

*1. A su juicio, ¿qué le parece el proceso de descentralización a nivel regional experimentado por Chile desde la creación de los Gobiernos Regionales en adelante?*

Cuando se originan los GORE se debe a una discusión forzada. Lo que se discute al principio es ver cómo se continua con los COREDE, la distribución de las competencias y recursos. Sólo eso. producto de las tensiones políticas a la hora de discutir la elección democrática de las autoridades locales es que surgen los Gobiernos Regionales. En ningún caso se pretende avanzar en descentralización. Distinto es lo que dice la Constitución, de que Chile se administra descentralizadamente.

Ya desde ahí esta nueva figura se concibe dirigida desde Santiago y encabezada por el Intendente. Se le dan ciertas atribuciones para decidir sobre materias regionales. Sin embargo el sistema se ha resguardado de tal forma que cada vez que el Consejo Regional debe tomar una decisión eso pasa primero por un filtro del gobierno central, procedimiento que se ha ido mejorando en favor de éste último, al punto que prácticamente se hace la voluntad del Intendente.

Hasta hace algunos años, a la hora de priorizar y decidir sobre proyectos a invertir en la región, se le debía presentar a evaluación al Intendente, en cierto plazo de tiempo, proyectos elaborados tanto por alcaldes, SEREMI regionales y distintos servicios públicos. Con esa cartera sesionaba el CORE, el que además proponía una cartera de proyectos adicionales. Así, existía un abanico relativamente amplio de posibilidades

donde invertir y el CORE tenía la posibilidad de sugerir cambios, rechazar unos proyectos y aprobar otros.

A partir de 2009 hay un cambio de metodología. A través de las circulares 33 y 01 del Ministerio de Desarrollo Social se estableció que para ser evaluado el proyecto por el CORE, la autoridad financiera debía previamente seleccionar qué proyectos debían pasar por dicha evaluación y cuáles no. Eso significa que el conjunto de ideas pasa por un proceso de definición anterior al CORE, disminuyendo la capacidad de decisión de este órgano al no poder presentar su cartera de proyectos. Los CORE se ven prácticamente obligados a aprobar los proyectos de inversión previamente definidos, porque de lo contrario esos recursos no se invertirían en la región. Por otro lado, este instructivo destina una mínima parte de los recursos transferidos a los GORE para proyectos de escala menor. Y es ahí donde los CORE gastan gran parte de sus esfuerzos y tiempos, en vez de ver que en aquellos proyectos de escala mayor su poder de participación mermó. La decisión del Consejo Regional es casi una consulta. Si el órgano que mantiene cierta representatividad sobre la población en la cual ejerce mantiene estas limitaciones, aunque sea una representatividad de tipo indirecta, quiere decir que en la realidad prácticamente no hay descentralización.

*2. Pensando en el rendimiento o accionar de los GORE, a su juicio: ¿Hay algunos o algunos en particular que se haya o hayan destacado frente al resto? Si su respuesta es afirmativa, ¿cuál o cuáles son y por qué?*

El rendimiento de los GORE está asociado necesariamente al liderazgo de una autoridad. El intendente hoy en la región tiene como cuatro o cinco funciones distintas. Respecto a diferentes marcos normativos, el intendente representa distintas funciones. Representa la función del gobierno interior de la región, la función de administración, la de seguridad y orden público, etc. Entonces, el intendente puede elegir qué área le gusta. Sus funciones son tan amplias que ellos se pueden especializar en una área u otra.

Hay intendentes que se especializan en la administración regional y desarrollan su actividad coordinando a los distintos sectores, desarrollando planes, utilizan estrategias en función de objetivos en esta línea. Existen otros que cumplen más funciones del gobierno del interior y se enfocan en desarrollar a nivel regional los

planes y políticas nacionales, fiscalizando que todo vaya de acuerdo a lo establecido. Otros intendentes trabajan muy coordinadamente con la policía, investigaciones y si hay un crimen ahí están, etc. Entonces, hay intendentes que priorizan funciones en estas últimas dos áreas y se desligan de las funciones relacionadas a la administración y funciones ejecutivas de la región, de las tareas encomendadas como líder de los GORE.

Entonces, dependiendo del rol que tomen los intendentes los GORE estarán más o menos propensos a trabajar con mayores esfuerzos en materias de bienestar de la población, fomento productivo, desarrollo regional, etc. En mi opinión, los GORE con intendentes en este último rol significa tienden a destacarse más que otros en materias de desarrollo regional. Sin embargo no basta con eso, hay otra variable relativa a la estabilidad de las autoridades en los ejercicios de sus cargos que también es determinante. En promedio los intendentes permanecen en sus cargos por un año y medio. Entonces, llega un intendente, presentando una cartera ante el CORE para financiar proyectos y una planificación para el año y siguiente; pero cuando lo remueven se genera un esfuerzo adicional, porque se deben sacar nuevos proyectos, nuevas líneas estratégicas, etc.

Entonces, las regiones que han tenido a sus intendentes por mucho más tiempo pueden ir terminando lo que han iniciado o proyectado desde un principio con más facilidad. En consecuencia, en mi opinión cuando se combina la estabilidad de los intendentes en sus cargos con la especialización de éstos las tareas ejecutivas y de administración de la región, hay una mayor probabilidad que los GORE tengan rendimientos más sobresalientes que otros en la promoción de un mayor nivel de desarrollo regional. Ejemplo de esto es lo que se vivió en Biobío desde 1994 hasta poco más allá del año 2000 y actualmente en Coquimbo. La estabilidad observada en ambos casos permitió que esos gobiernos regionales se fortalecieran. En el caso del Biobío, luego de un periodo notablemente estable donde dicho GORE lo tomábamos como ejemplo, cambió seis veces de intendente en los 10 años siguientes. Eso significó que al interior de los equipos técnicos existieran señales más confusas respecto a los proyectos en los cuales trabajar, mayor inestabilidad e incertidumbre, etc. Ese sitio es hoy ocupado por Coquimbo, región que ha tenido muy pocos intendentes, enfocados en la administración de la región y que por lo tanto hoy es donde desde la SUBDERE hacemos programas pilotos.

*3. Tras mostrar el comportamiento de GDR y explicar que éste ha tenido notable crecimiento en montos absolutos, pero que responderían más bien a un incremento del gasto del sector público y también a la realidad económica del país, se les preguntó: ¿Está usted de acuerdo con esa interpretación? Si difiere, ¿qué interpretación sugiere?*

La inversión sectorial es la que marca las grandes diferencias del gasto descentralizado. Las construcciones de grandes obras públicas, como por ejemplo puentes o aeropuertos, producen alzas en la inversión sectorial con promedios de inversiones en años anteriores. Por lo tanto, éstos episodios corresponden a momentos concretos. La inversión correspondiente al FNDR se ha mantenido más bien estable a lo largo del tiempo, mientras que las grandes alzas y bajas del gasto descentralizado general depende de la presencia o ausencia, según el caso, de inversiones sectoriales ocasionales. En consecuencia, no se trata de alzas en inversiones programadas en el tiempo para el mediano o largo plazo, como sí lo es por ejemplo el Plan Arauco, que de manera planificado logró aumentar los recursos de inversión en esa zona en específico.

*4. Tras mostrar las trayectorias del GDR per cápita de cada región (donde Las regiones de Aysén y Magallanes serían las que presentan un GDR per cápita más alto, mientras que la Metropolitana y Valparaíso estarían en el lado opuesto), se preguntó: ¿Existe alguna región cuyo comportamiento del GDR le llame particularmente la atención? Si las respuesta es afirmativa, ¿cuáles y por qué? ¿Está usted de acuerdo con esta interpretación? Si difiere, ¿qué interpretación sugiere?*

Lo primero es dejar en claro que el FNDR antes del 2005 estaba asociado a una especie de fondo de compensación, que asignaba recursos a las regiones para compensar el costo adicional relacionado a los costos en infraestructura. Hasta el 2005 el FNDR está asociado a eso. No a una capacidad productiva, no a una competitividad de las regiones, no a necesidades. Después del 2005 cambia el modelo de distribución del FNDR incorporando criterios más afines con el desarrollo de las regiones. Por lo mismo, no me queda claro si hacer estas evaluaciones desde un punto de vista per cápita es lo más apropiado.

Ahora bien, la razón por la cual las regiones más extremas del país reciben mayores transferencias que alimentan el gasto descentralizado, es por las compensaciones. Eso indica que el criterio de distribución de ellas responde a uno compensatorio y no a uno dirigido hacia el desarrollo, vinculado a las necesidades regionales, competitividad, etc.

Los proyectos de inversión sectorial se guían por una lógica de rentabilidad social. Es decir, detectan dónde los recursos invertidos resultan más rentables para que su posterior uso beneficie a un alto número de personas. Por ejemplo, la rentabilidad social de la construcción de un puente en el Canal de Chacao resulta negativa, pero es positiva si esos mismos recursos se invierten en dos obras de infraestructura en las regiones de El Maule y Biobío. Por lo mismo, esta lógica prioriza zonas de mayor densidad poblacional. de esta manera se entiende que la inversión per cápita será baja en esas zonas, aunque los montos de inversión serán los más altos.

*5. Tras mostrar los resultados del IDERE, se preguntó: ¿Existe alguna región cuyo comportamiento del IDERE le llame particularmente la atención? Si las respuesta es afirmativa, ¿cuáles y por qué?*

Me parece que el IDERE que construyes está bien. Guarda relación con las realidades regionales observables. No tengo mayores comentarios, sólo que podrías utilizar otros indicadores, como el Índice de Desarrollo Humano regionalizado.

*6. Tras mostrar los resultados de las regresiones, donde el PIB per cápita es la variable que más explica los IDERE regionales, mientras que en términos generales la inversión pública tiene un rol bastante más secundario, se le preguntó: ¿Le parece razonable esta observación?*

Es algo esperable. No necesariamente está demostrado que la descentralización está vinculada al desarrollo. Por eso el tema del gasto descentralizado sobre el desarrollo de las regiones tiene poco efecto. Estamos hablando en promedio del 20% de la inversión pública que es descentralizada, el resto es centralizada. Es un porcentaje mínimo. Por lo tanto si estamos hablando de si el gasto descentralizado afecta o no afecta en el IDERE, se trata de sumas casi irrelevantes.

Además no se puede decir que Chile es un país descentralizado. El Intendente, que además preside a los Gobierno Regionales, responde al Presidente de la República, por

lo tanto ¿cuál es la influencia de estos órganos descentralizados en términos de decisión?, ¿cuál es la distribución competencial? Por lo mismo, yo tengo mis dudas de esta relación que podría establecer un GORE con el desarrollo de su región.

Por otro lado, tú haces un análisis per cápita entre PIB y gasto descentralizado. me pregunto ¿qué tan representativo es el PIB en términos del esfuerzo de la actividad regional?

Finalmente, como lo hemos hablado, la inversión sectorial es la marca las grandes diferencias del gasto descentralizado. La descentralización de los ingresos es casi nula. Los GORE tienen acceso sólo a ciertas patentes. Por lo que generalmente uno se va por el lado de las transferencias centralizadas. Ahí viene toda una redistribución, que no necesariamente está asociada a un nivel ingreso ni a necesidades regionales. Entonces, ¿a qué está asociada la distribución de las transferencias públicas? Como hablamos antes, a compensaciones hacia los territorios que operan con una lógica de rentabilidad social. Como desde 2005 el FNDR cambió su criterio de distribución. Cuando la inversión sectorial va hacia las regiones a través de distintos instrumentos, sucede lo mismo: se mantiene la lógica de rentabilidad social, por lo que se terminan priorizando a las capitales regionales. Por lo tanto, si sacamos el efecto del FNDR que produce sobre el total de gasto descentralizado (recordemos que desde 2005 cambió su criterio de distribución), se perdería el componente que focaliza la inversión en territorios de acuerdo a características de bienestar de la población. Es decir, sobre todo en localidades algo más alejadas de los grandes centros urbanos, existirían sectores más desprovistos de infraestructura que son importantes para la calidad de vida de las personas que ahí habitan. El FNDR tiene bastante más relación con el desarrollo en ciertas áreas regionales, que el gasto descentralizado medido por el GDR. Por todo esto, además de comparar datos que reflejen niveles de inversión, es igual o más importante comparar la naturaleza de la distribución.

*7. Según los resultados, las región de Coquimbo es las única donde el gasto descentralizado (GDR) parece incidir significativamente en su nivel de desarrollo. ¿Le parece razonable esta observación?*

Por lo comentado con anterioridad, considero que sí hay sincronía entre tus resultados y lo que yo observo en la Región de Coquimbo. Un opuesto puede ser La Araucanía,



por ejemplo, donde existe una conflictividad enorme, tanto por sus bajos niveles en bienestar, de productividad, la problemática Mapuche, focos de violencia, etc. Todo eso influye en un nivel de entropía en el sistema que termina produciendo más cambios. Ahí creo que los intendentes son removidas casi cada año. Por lo mismo, no me parece que en La Araucanía pueda haber una relación fuerte entre la gestión de su GORE con el desarrollo de la región. Tampoco es influyente el Plan Araucanía, porque éste quedó sólo en la iniciativa de dirigir un conjunto de inversiones a la región pero que finalmente no se llevó a cabo. Distinto ha sido el caso del Plan Arauco o de las regiones extremas, donde se focalizan inversiones públicas a regiones o zonas determinadas por un largo aliento.

## **1.2 TRANSCRIPCIÓN ENTREVISTA ADRIANA DELPIANO**

Adriana Delpiano fue entrevistada en su calidad de ex Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (2003-2006). Además, en 2008 fue Intendente de la Región Metropolitana. La entrevista fue realizada el 8 de octubre de 2012 en las dependencias de Educación 2020, fundación de la cual es directora ejecutiva.

*1. A su juicio, ¿qué le parece el proceso de descentralización a nivel regional experimentado por Chile desde la creación de los Gobiernos Regionales en adelante?*

Yo creo que la regionalización partió como un proceso trunco. Fue una nueva división administrativa del país, desde una mirada del gobierno militar que consideraba aspectos geopolíticos, generando divisiones regionales poco claras. Muchas veces al trabajar al interior de cada región en un proyecto de desarrollo supuso divisiones territoriales de otra naturaleza, que tuvieran que ver con vocación productiva, accidentes geográficos, etcétera. Pero administrativamente el país se dividió en 13 regiones.

Este país nació centralista y sigue siendo centralista. Es tan fuerte el presidencialismo en Chile, que la clase política le ha tenido susto a descentralizar en las regiones. De alguna manera hubo una mirada en las regiones de instaurar un elemento desconcentrador, de favorecer una administración un poco más cercana del territorio, sin traspaso de facultades específicas. De hecho, al comienzo los recursos que se pasaron a las regiones fueron bastante escasos y solamente restringidos a ser invertidos en infraestructura, restricción impuesta por el Ministerio de Hacienda. Todo

programa que se saliera de infraestructura quedó absolutamente restringido. El objetivo era complementar la decisión, esta vez con la opinión de la región, sobre recursos que permitieran funcionar los convenios de programación entre los ministerios inversores y la región. Como se habló por mucho tiempo, esto era sólo 'cemento y clavo'. Lo que se quería y buscaba era sólo hacer inversiones en cemento y clavo. Y además, durante mucho tiempo, parecía que se le transferían recursos a las regiones, pero que incluso estaban más amarrados que éstos. Los anteriores tenían un criterio general de condicionamiento, pero habían otros recursos transferidos que iban exclusivamente para caminos, para puentes, para agua potable rural, etc.

Con el tiempo se fue abriendo la billetera, pero ni pensar en descentralización. Desde que yo estaba en la SUBDERE se presentó un proyecto de ley para escoger democráticamente a los consejeros regionales. Pero hasta hoy no ha pasado nada. Yo te diría que la clase política, desde el poder Ejecutivo pero también desde el Parlamento, hay una suerte de desconfianza por modificar esta situación. Por dos grandes filtros. Desde el Ejecutivo nunca se ha visto claro cómo en un sistema tan presidencialista como el chileno, se podrían manejar regiones que tengan líderes que sean de oposición al gobierno central. Ahí ya hay un filtro no menor. El segundo filtro tiene que ver con los consejeros regionales, que yo creo que es una estructura muy mal parida. Ellos son electos por los concejales, por lo que los partidos políticos son los que se ponen de acuerdo por quién votan y ahí los eligen. Además, ellos manejan mucho recurso. Entonces, que los CORE fueran electos directamente por los ciudadanos, es una amenaza muy grande para los parlamentarios porque a ambas autoridades los escogen más o menos el mismo público, pero los CORE manejan recursos y los parlamentarios no. Los primeros definen cosas concretas de la región, mientras que los segundos discuten sobre temas más generales. Entre esta situación ha dormido en el parlamento lo de la descentralización.

Además hay una mirada desde la derecha política del país, donde se piensa que las regiones no sirven mucho para nada. Para ellos, ojalá se pudiera saltar desde un gobierno central fuerte a las 345 municipalidades. Éstas últimas serían el nivel de descentralización deseable. Yo estoy convencida que si nosotros no tenemos regiones con perfiles de desarrollo, con gobiernos regionales con mayores capacidades para gestionar autónomamente sus recursos, dándoles las facultades para poder gastar e invertir en lo que ellos detectan como prioritario, permitiéndoles generar alianzas público-privado, etc.

Haciendo una revisión general, creo que la descentralización regional en Chile ha sido más bien una nueva división administrativa, con toda una institucionalidad desconcentrada y con un intento de descentralización, donde creo que lo más destacable han sido algunos convenios de programación, en que por lo menos el peso de los ministerios inversores se topan con una región que pueda decir donde están sus prioridades para negociar. Antes ni siquiera eso existía.

*2. ¿Cree usted que dicho proceso es necesario profundizarlo? Si su respuesta es positiva, ¿cuáles son para usted los principales hitos críticos para ello?*

Sí, por supuesto. Es necesario avanzar en muchas áreas, pero destaco cuatro que creo son claves. En primer lugar, se necesita la elección popular de los consejeros regionales, porque hoy no le dan cuenta a nadie. Me parece muy delicado que tengas autoridades con competencias y recursos que no tienen control ni de sus propios electores ni menos de la ciudadanía.

El segundo tema urgente es la definición de atribuciones y competencias de cada uno de los ministerios y servicios -no sólo en el tema de inversiones- que perfectamente pudiesen pasar a los gobiernos regionales. Por otro lado creo que los SEREMI deben ser más bien parte del equipo del intendente y no tanto la sumatoria de los ministerios en la región. Ellos tienen una doble dependencia: los escoge el intendente (mediante votación con el ministro en cuestión) pero les paga el ministerio. Hay algunos SEREMI que logran resolver esta abierta tensión razonablemente bien, pero no siempre es así.

Tercero, creo que el FNDR debe tener más flexibilidad. La región debe tener la capacidad de ver si debe priorizar en caminos, agua potable, puertos, ferrocarriles o necesita capacitar para fomentar el empleo, etc. Tienen que tener la capacidad para definir cuáles son sus pilares estratégicos y, en consecuencia, invertir los recursos en esa dirección.

Finalmente, es muy importante la articulación entre los gobiernos regionales y los municipios de sus regiones. Al municipio se le ha aceptado un grado importante de autonomía. Sin embargo, no hay ninguna comuna en el país que pueda vivir sin una buena articulación con su gobierno regional. Esa es una relación poco estructurada, poco fluida.

*3. Pensando en el rendimiento o accionar de los GORE, a su juicio: ¿Hay algunos o algunos en particular que se haya o hayan destacado frente al resto?, ¿qué es lo que marca las diferencias?*

Sin lugar a dudas han habido gobiernos regionales que se han destacado por su gestión. Uno de ellos fue el del Biobío con Jaime Tohá a la cabeza, Yasna Provoste en Atacama y Renán Fuentealba en Coquimbo.

¿Por qué?, ¿dónde está la diferencia? Lo primero es evidentemente el liderazgo de las personas. Hay mucho terreno en el Estado que está en disputa. Muchas veces no es prístino quién es el responsable de una cosa u otra, donde hay que articular a muchos actores para que el proyecto se lleve a cabo. En ese sentido, se necesita liderazgo y por otro lado la capacidad de seducción, de diálogo, porque no basta con que tengas una buena idea ni el mejor estudio técnico. Si no tienes el apoyo del Ministerio de Hacienda para que te de los recursos, si no tienes un CORE alineado, etcétera, no se consigue nada. Entonces el liderazgo es una característica muy importante para llevar a cabo una buena gestión de los gobiernos regionales.

Pero creo que el mayor esfuerzo está en la articulación territorial de la oferta pública, lo que también es liderazgo, capacidad de gestión encabezada por un buen intendente. Jaime Tohá, por ejemplo, dividió su territorio no en provincias, sino según características geográficas y productivas especiales. Por lo que pudo con mayor eficacia asignar una buena focalización de recursos y programas públicos diferenciados, según territorios con características comunes bien definidas.

*4. Tras mostrar el comportamiento de GDR (explicando que éste ha tenido notable crecimiento en montos absolutos, pero que responderían más bien a un incremento del gasto del sector público y también a la realidad económica del país) y las trayectorias del GDR per cápita de cada región (donde Las regiones de Aysén y Magallanes serían las que presentan un GDR per cápita más alto, mientras que la Metropolitana y Valparaíso estarían en el lado opuesto), se les preguntó: ¿Está usted de acuerdo con estas interpretaciones? Si difiere, ¿qué interpretación sugiere?*

La verdad es que sí, parece que tiene sentido. Además, esto habla de la centralización del país. La razón por la cual el gasto descentralizado per cápita es bajo en las regiones de alta densidad es justamente por eso: se acumula la población en Santiago y otras dos áreas metropolitanas más (las conurbaciones de Valparaíso y Concepción). Y ojo, que eso también pasa al interior de cada región.

Llama la atención los presupuestos para las regiones de Arica y Parinacota y Los Lagos. Ambas se crearon cuando estuve a cargo de la SUBDERE. Arica y Valdivia eran algo así como los patios traseros de Iquique y Puerto Montt, respectivamente. Y se ve que tras su creación no les ha ido mal presupuestariamente, ni tampoco a las originales.

*5. Tras mostrar los resultados del IDERE, se preguntó: ¿Existe alguna región cuyo comportamiento del IDERE le llame particularmente la atención?, ¿cree que exista alguna relación entre desarrollo y gestión de los gobiernos regionales?*

La verdad es que parece coherente que en general la Región Metropolitana y las extremas presenten mayores grados de desarrollo, mientras que en el centro sur se observe lo contrario. Respuestas a ello hay muchas, entre ellas el hecho de que parte importante de esas regiones tienen determinismos productivos innatos que atraen mucho a una fuerte inversión privada.

Y por supuesto que creo que existe relación entre el desarrollo de las regiones y la gestión de los gobiernos regionales. Creo que más allá de ciertos determinismos que tienen que ver con las actividades que son posibles en una determinada región, una buena gestión de los gobiernos regionales puede atraer inversión, puede mejorar actividades que son fundamentales para la región. Una buena gestión de los GORE es un atractivo, un complemento que le agregas a las inversiones y actividades productivas de la región. Si a la belleza natural de regiones que son naturalmente preciosas le agregas una ciudad cómoda y limpia, potencias la capacidad hotelera y de servicios en general hacia el turismo, inviertes en el sector, etcétera, evidentemente van a llegar más turistas y va a llegar más plata. Lo mismo con regiones que su principal atractivo puede ser la minería u otro tipo de industria. Si en ellas fomentas la creación de ambientes que acojan adecuadamente ese tipo de inversión, trabajando por mejorar la conectividad, la red de caminos, puertos, promoviendo ciudades que

sean capaces de recibir a los técnicos y profesionales que trabajen en estas industrias, también promoverás mayores ingresos en la región. Entonces sí hay una relación entre la gestión de los GORE y el desarrollo de la región. Por supuesto que existen determinismos como que la mayor cantidad del cobre esté en la región de Antofagasta y eso genera un contexto que nunca lo va a tener El Maule o La Araucanía. En consecuencia, los territorios con sus particularidades, sus aprovechamientos productivos, mandan. Si agregas un gobierno regional sensible a eso que es capaz de ordenar los instrumentos y que es capaz de atraer a los actores públicos y privados a un diálogo en pos de la región, puedes generar señales de desarrollo muy importantes. Hay manera de gestionar el desarrollo de las regiones, sin lugar a dudas. Y eso que el Estado de Chile es bastante chico.

### **1.3 TRANSCRIPCIÓN ENTREVISTA FELIPE DEL RÍO**

Felipe del Río fue entrevistado en su calidad de ex Intendente de la Región de Coquimbo (2000-2006). La entrevista fue realizada el 1 de octubre de 2012 en las oficinas de Derco, empresa de la cual es director.

*1. A su juicio, ¿qué le parece el proceso de descentralización a nivel regional experimentado por Chile desde la creación de los Gobiernos Regionales en adelante?*

No hay dudas que desde que comenzó la época dictatorial, donde se implementaron las regiones, empezó a sonar el concepto. Yo diría que antes no se hablaba del concepto 'región'. A pesar de que esa época se caracterizó por un excesivo centralismo, ya se empieza a hablar de las regiones y de la necesidad de descentralización.

A partir de la democracia, por el hecho de que al menos los consejeros regionales fueran escogidos en forma indirecta, ya comenzó a haber cierta legitimidad del Consejo Regional. Sin embargo, el sistema actual se presta para muchas tergiversaciones, arreglos y compensaciones a la hora de tomar decisiones. De todas formas, esto no es muy distinto con lo que pasa con el sistema binominal, donde hoy los dos bloques tienen asegurados sus nominaciones.

*2. ¿Cree usted que dicho proceso es necesario profundizarlo? Si su respuesta es positiva, ¿cuáles son para usted los principales hitos críticos para ello?*

No hay duda que hay que avanzar en el proceso de descentralización. Hemos visto casos claros de lo que ha pasado los últimos años: Aysén, Isla de Pascua, Punta Arenas, La Araucanía, Calama, etc. Uno va viendo además regiones que comercian con distintos países del mundo y que no pueden tomar sus propias decisiones en la región. Eso está mermando y causando un retraso en el desarrollo de Chile. Diría que hay consenso en ese diagnóstico.

Acá hay un tema de poder mal entendido que piensa que Chile se gobierna desde Santiago y eso está produciendo un atraso tremendo. Hoy está también afectando al sistema político, pero al económico lo está afectando hace ya varios años. El ejemplo más claro es el de Aysén, donde aparece Iván Fuentes, un líder comunitario, que estaba llenando un vacío de poder a nivel regional, porque del intendente nunca se supo dónde estaba, ni los consejeros regionales, ni los parlamentarios. El gobierno central tampoco estaba. Iba la gente de Santiago, conversaban con el señor Fuentes y después él volvía con su gente, con su comunidad, mientras que los enviados desde Santiago volvían a la capital para tomar las decisiones ahí. Además, el caso de Aysén me toca de cerca, porque viví dos años allá. En Santiago no había preocupación por toda la gente que se dedica a la pesca artesanal o, por ejemplo, por las personas con problemas de salud y los jóvenes que iban a entrar a la universidad. Todos ellos no se iban a otras partes de Chile, sino a Argentina. Entonces, claramente Chile tiene un deuda con esa zona ; en general ,en las zonas extremas. Viéndolo más a largo plazo, si Chile quiere seguir teniendo una soberanía sobre territorios extremos, alejados, tiene que hacer una mayor inversión en educación, en salud, vivienda y reforzar el emprendimiento de estos "colonos". Tiene que haber mayor descentralización porque las decisiones locales deben tomarse en los territorios. Incluso permitiendo mayor integración con países limítrofes.

Pero eso no va a suceder por milagro. Tiene que haber una reforma más profunda en cuanto a descentralización. Se deben aprovechar las ventajas que tiene una descentralización, y por supuesto, aprendiendo de la experiencia internacional.

Me refiero principalmente a una descentralización del poder ejecutivo, donde el presidente del Consejo Regional sea elegido directamente por votación democrática.

Esta autoridad no puede ser escogido por los consejeros porque tiene que ser un representante de la región. Este presidente debe presidir el Consejo y debe tener la ejecutividad de los proyectos. Por supuesto, los consejeros deben ser escogidos democráticamente de manera independiente. Paralelo a esto, el intendente debería seguir siendo nombrado por el Presidente de la República, pero que solo tenga el control de las FF.AA. y que cumpla funciones de contraloría regional sobre los GORE.

Además, a mi entender, el equilibrio fiscal debería estar centralizado en Santiago. Yo no apostaría por cambiar eso porque una de las fortalezas y ventajas del desarrollo de Chile ha sido mantener una política fiscal adecuada y equilibrada. Eso no lo debemos perder. Hemos visto como otros países de la región que se han descentralizado fiscalmente han tenido grandes problemas. Están los casos emblemáticos de Argentina y Colombia. Entonces, mantendría la centralización presupuestaria y optaría por generar acuerdos nacionales de transacción de fondos hacia los GORE, de acuerdo a criterios como kilómetros cuadrados, densidad poblacional y, por supuesto, lejanía de Santiago. Debe haber una compensación desde ese punto de vista, de lo contrario nunca se harían inversiones importantes en regiones extremas, sobre todo en obras públicas.

En el caso de Santiago, Valparaíso, Concepción, es decir en las zonas más pobladas, también debería haber mayor descentralización. En Santiago, por ejemplo, seguimos teniendo problemas de vivienda, siguen habiendo campamentos. Y por supuesto un Consejo Regional con 48 personas para una ciudad como ésta no puede funcionar, es totalmente ineficiente. Mi concepto es que se debería descentralizar Santiago, que los gobiernos regionales no sobrepasen el millón de habitantes, para así poder afrontar las necesidades de la población. Además, debería haber un gobernador o administrador sobre ellos de toda el área metropolitana.

*3. Pensando en el rendimiento o accionar de los GORE, a su juicio: ¿Hay algunos o algunos en particular que se haya o hayan destacado frente al resto?, ¿qué es lo que marca las diferencias?*

A mi entender, el rendimiento de los GORE depende de varios factores, pero creo que a nivel de funcionamiento interno hay tres conceptos claves: lo primero es el foco regional, de trabajar por la región y no enlodarse con rencillas políticas al interior de



los equipos; segundo, el rol del Consejo Regional también es fundamental, teniendo equipos altamente capacitados con especialistas en diversas áreas; y, tercero, que exista estabilidad en los equipos, que no vayan variando sustancialmente a cada rato.

La región de Coquimbo es una que se ha destacado respecto a su rendimiento, lo que es reconocido por otras regiones y por el gobierno central. No porque yo haya estado ahí, sino que hay un trabajo anterior, que después se mantuvo conmigo y con las autoridades posteriores.

En Coquimbo ha primado todo eso. El foco de trabajar por la región, la estabilidad de los equipos. El Consejo Regional es bien importante. Hay un trabajo muy específico de los consejeros, de especialización. Hay unos que se han especializado en educación, otros en salud, vivienda, obras públicas, etc. Es decir, hay un capital de conocimiento acumulado sobre distintas áreas que se respeta, independientemente de los contextos políticos.

También había bastante unidad y consenso en cuanto a las prioridades de desarrollo de la región. Personalmente, con los proyectos que trabajamos siempre hubo mucha sincronía y claridad, con una visión muy transversal que ha ayudado a que la región tenga mayor estabilidad y se desarrolle más. Lo de la estabilidad y especialización de los consejeros regionales era clave, porque permitía ponernos metas más allá del plazo inmediato y poder cumplirlas. Pasaba mucho, por ejemplo, con el caso de vivienda. Ya en septiembre se cumplía con las metas establecidas y el encargado iba al Ministerio de Vivienda a decir que en la región teníamos posibilidades de seguir construyendo. Así llegaban más recursos para esta finalidad.

Todo eso es importante y, sin duda, los equipos regionales. Me refiero a los secretarios regionales mismos del Gobierno, es decir, los encargados de ejecución de los proyectos. Gente muy bien calificada, muy buenos gerentes. Teniendo una claridad de objetivos entre ellos y el Consejo Regional, se pueden conseguir grandes proyectos. Un ejemplo es el túnel de Aguas Negras, el paso que uniría a Chile y Argentina. Éste siempre ha sido una prioridad y hoy ya es una realidad en cuanto al acuerdo de ambos países por construirlo. Eso demuestra que hay una claridad y unidad de objetivos importantes. Lo mismo con proyectos vinculados al desarrollo y al emprendimiento. En mi época había un énfasis muy fuerte en emprendimiento y se ha seguido

manteniendo. El desarrollo de proyectos productivos, etc. Ha habido bastante consenso de los temas.

*4. Tras mostrar el comportamiento de GDR y explicar que éste ha tenido notable crecimiento en montos absolutos, pero que responderían más bien a un incremento del gasto del sector público y también a la realidad económica del país, se les preguntó: ¿Está usted de acuerdo con esa interpretación? Si difiere, ¿qué interpretación sugiere?*

La verdad es que es poco. Los presupuestos que pasan por las manos de las regiones son menores, considerando el total del gasto público. Sin embargo, habría que observarlo en función de la cantidad de habitantes y a la superficie de las regiones. Porque se pueden tener muchos errores sin considerar ese tipo de variables.

*5. Tras mostrar las trayectorias del GDR per cápita de cada región (donde Las regiones de Aysén y Magallanes serían las que presentan un GDR per cápita más alto, mientras que la Metropolitana y Valparaíso estarían en el lado opuesto), se preguntó: ¿Existe alguna región cuyo comportamiento del GDR le llame particularmente la atención? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles y por qué? ¿Está usted de acuerdo con esta interpretación? Si difiere, ¿qué interpretación sugiere?*

Tiene sentido, me parece lógico. Además, me parece correcto que se invierta especialmente en regiones extremas, porque si uno quita el criterio compensador hacia ellas, por la lejanía que tienen de Santiago, no se harían grandes obras de inversión. Esto sobre todo en el extremo sur, porque en el norte la industria minera incentiva por sí misma que el Estado invierta en infraestructura para permitir más desarrollo de proyectos mineros.

*6. Tras mostrar los resultados del IDERE, se preguntó: ¿Existe alguna región cuyo comportamiento del IDERE le llame particularmente la atención? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles y por qué?*

Los resultados me parecen razonables. Al ser ex intendente de Coquimbo, me salta a la vista el fuerte crecimiento en el indicador de desarrollo (nota: entre 1990 y 2010 fue

la segunda región con mayor crecimiento del IDERE). Imagino que eso depende de varios factores. Por supuesto, el GORE es importante. En el caso de Coquimbo hay muchos planes llevados desde el GORE, e incluso de antes, que han tenido una mirada de largo plazo y que han contribuido al desarrollo de la región. Por ejemplo el desarrollo de políticas de riego que han sido muy relevantes. Eso ha producido un impulso al desarrollo tremendo en Limarí. Son obras que tienen sus réditos al largo plazo (entre 15 y 20 años posteriores).

Pero en la región hay otros procesos que quizás son igualmente influyentes, o incluso más. Me da la impresión de que en Coquimbo había muy buena capacidad humana a nivel regional. En todas las áreas había gente muy buena. La Serena y Coquimbo es una plaza muy cotizada, por lo que mucha gente joven, entusiasta, profesionales, se van felices a vivir allá. Es una ventaja que tiene la ciudad. Por otro lado, la industria minera también ha generado más recursos y ha contribuido a que familias mineras hayan escogido a La Serena como su ciudad. El gran desarrollo universitario que ha tenido La Serena también es muy importante, porque da vitalidad a la zona y genera una masa de gente muy bien formada, que está con capacidades como para poder generar mayor desarrollo en la región. Todo eso facilita este proceso de desarrollo.

#### **1.4 TRANSCRIPCIÓN ENTREVISTA SERGIO GALILEA**

Sergio Galilea fue entrevistado en su calidad de ex Intendente de la Región de Los Lagos (2008-2010); y de ex Jefe de la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE (1991-1994), donde tuvo a su cargo el FNDR. Además, entre 2000 y 2001 fue Intendente de la Región Metropolitana. La entrevista fue realizada el 10 de octubre de 2012 en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, órgano del cual es académico.

*1. A su juicio, ¿qué le parece el proceso de descentralización a nivel regional experimentado por Chile desde la creación de los Gobiernos Regionales en adelante?*

En Chile han existido sólo dos grandes impulsos descentralizadores del nivel regional. La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) y el aumento de la Inversión de Decisión Regional (IDR). El resto han sido cambios

meramente formales o a lo más un conjunto de buenas intenciones pero elaborados de tal manera para que no tengan aplicabilidad.

La LOCGAR se hizo en un momento muy especial. Primero, se trata de la principal reforma en materia de descentralización en la historia de Chile. Pero claramente es una ley rara, que habla de ordenamiento territorial y otros términos que hasta entonces no existían. Es cierto que muchas de las propuestas contenidas en la ley no se han llevado a la práctica y que la forma de escoger a los Consejeros Regionales (CORE) es extraña, ambigua, que promueve una negociación entre partidos que no es del todo saludable. Pero al menos, gracias a la LOCGAR existen los GORE. Y la logramos impulsar con una derecha que, sin querer avanzar en descentralización, vio en esto una oportunidad. Ellos sabían que no iban a poder ser gobierno por mucho tiempo, por lo que apoyaron cualquier iniciativa que implicaba elegir mediante sufragio directo o indirecto a autoridades locales y regionales. Entonces, salió una ley lograda bajo un amplio acuerdo político, pero a medias, porque el mismo Presidente Aylwin no estaba de acuerdo. Él pensaba que todos los temas de primer orden debían ser decididos a nivel central. Y los de segundo orden también, para que no llegaran a escalar al primero.

Y después con Frei se da el segundo paso importante que ha tenido el país en la descentralización regional: crear IDR como instrumento de medición y prometer doblarlo, es decir, hacer una promesa política en torno a un instrumento que hace referencia a la descentralización. Aunque IDR no es descentralización, funcionaron como sinónimos, se hablaba del tema. Frei era un tipo que le sonaba bien el tema de los territorios. Los conocía, le parecía inteligente que se decidieran ciertas cosas a nivel regional y entendía que tenía que escoger buenos intendentes. Cuando Frei asume, poca gente en la SUBDERE creía en la descentralización. Yo estaba como subsecretario de vivienda y me preguntaba que qué debía decir para su primer discurso del 21 de mayo en materias de descentralización.

- "Dupliquemos la inversión pública que se decide en regiones", le dije.
- "Pero eso es mucha plata", respondió.
- "¿Sabe cuánto vale eso, señor Presidente? Cero peso".

Lo que estábamos planteando no es que hayan nuevas inversiones, simplemente planteé que aumentara el nivel de decisión sobre inversiones regionales que ya existían. Y así fue como se anunció los IDR, que se iba a doblar... y se logró.

Después, de Lagos para adelante, la descentralización ha avanzado cero. Se hicieron algunos esfuerzos concretos, como la formación de gabinetes regionales y otros temas así que en la práctica no fueron efectivos. Se crearon más regiones, lo que en mi opinión debilita la descentralización. Y la SUBDERE, que durante algunos años era una oficina con línea directa a la presidencia, con un grupo reducido de profesionales altamente capacitados, con ganas, que creían fuertemente en la descentralización y que trabajaban con mucho ímpetu; se transformó en lo que era en sus inicios durante el gobierno militar: una agencia de empleo para operadores políticos.

*2. ¿Cree usted que dicho proceso es necesario profundizarlo? Si su respuesta es positiva, ¿cuáles son para usted los principales hitos críticos para ello?*

Creo que hay algunos puntos críticos necesarios a la hora de hablar de descentralización y es por lo cual, creo también, que la descentralización regional en Chile ha avanzado poco y nada.

Lo primero, es que en el tema de la descentralización actúa mucha gente que no sabe del tema. Esto incluye a grandes amigos y amigas míos. Cuando tu observas los intendentes que tuvimos durante los 20 años de la Concertación, salvo excepciones muy calificadas, se identifican casos que no tienen sincronía con la región, que no entienden la región. Muchas veces ser intendente era una especie de premio de consuelo, era el tipo que nombraban después de los ministros y subsecretarios. Un cargo no deseado por muchos. Entonces, lo primero es saber del tema.

Yo he hecho 20 años de política pública, más o menos en el tema de la descentralización, pero porque tuve 20 años previos de dedicación académica. Fui intendente en dos regiones distintas y soy un apasionado del tema, creo demasiado en la descentralización, un tipo que golpeaba la mesa por estos temas. Entonces, Sergio Galilea jamás podía estar a cargo de la SUBDERE. El Ministerio de Hacienda jamás lo iba a permitir porque yo iba a proponer políticas muy avezadas. Yo participé en la refundación de la SUBDERE, estuve cuatro años ligado a ella, fui jefe de la División de

Desarrollo Regional. Junto con otras personas redactamos la LOCGAR. Todo decía que debería estar a cargo de la SUBDERE, pero cuando Frei asume como Presidente me llama y dice "Sergio, te quiero como subsecretario, pero de vivienda". Es que a alguien de mi perfil jamás lo pondrían a cargo de la SUBDERE, porque ese organismo hubiera hecho el trabajo por el cual fue creado: descentralizar Chile. Y como eso da miedo en el Ejecutivo, en Hacienda, en el Ministerio del Interior, lo han usado sólo como fuente de empleo para operadores políticos.

Lo segundo es tener una lectura, metodología y una práctica interdisciplinaria. Es absolutamente fundamental, porque mucho se puede hacer por la descentralización desde el punto de la salud, de la educación, etc. es decir, no se trata sólo de la descentralización fiscal, que por supuesto es importante.

Otro punto fundamental para intendentes, alcaldes y todas las autoridades relacionadas con la descentralización, es tener coraje político. Porque como sabes que vas a encontrar dificultades especiales, tienes que conseguirte un espacio decisonal, regional, generar un liderazgo. Y ese liderazgo no puede ser dedicarse a ser candidato para en el futuro convertirse en diputado o senador. Muchos intendentes se han dedicado a eso. Creo que la tarea de los intendentes es una de las más difíciles en la institucionalidad política chilena, porque requiere capacidad en una amplia diversidad de temas, porque muchas veces estás sólo.

Para avanzar en descentralización, lo primero es convencer a la próxima Presidente de la República. Convencerla de que es un tema vital para la democracia, vital para el desarrollo económico del país, vital para luchar contra la pobreza, para la participación ciudadana. Entendiendo que la participación ciudadana es la, con mayúscula, asignatura pendiente de los gobiernos de la Concertación. El error principal que nosotros cometimos fue no entender que la sociedad civil activa, organizada, es una pieza fundamental para el desarrollo. La participación ciudadana es prima hermana de la descentralización. Si tú la fortaleces, los municipios y gobiernos regionales se tienen que transformar en entes activos.

Desde el punto de vista político, no existe en Chile ni en los partidos, ni en las dirigencias ni en los grandes liderazgos nacionales una convicción lo suficientemente sustantiva sobre la urgencia de la descentralización. Cuando la OCDE hizo su informe para que Chile entrara al grupo consideró que una de las principales dificultades del

país es que Chile es tremendamente centralizado. Termina diciendo "si Chile no es descentralizado, nunca será un país desarrollado". Entonces falta convicción descentralizadora en las élites gobernantes.

Por supuesto a esto se le tiene que agregar lo comentado antes: se necesita mucho conocimiento y capacidad técnica. Todo esto hace que se impongan los sucedáneos y no la descentralización real. Entonces, se entiende que descentralización es mayor autonomía municipal, lo cual encumbraría a Vitacura como un país del primer mundo y a muchas otras comunas las mandaría directo a la eterna pobreza; o también se generan otros sucedáneos, como creer que regionalizar es descentralizar, siendo que entre más se regionalice, más poder relativo pierden los entes subnacionales para poder hacer frente a Santiago.

Las regiones y municipios no deben ser tratados genéricamente. Hay algunos servicios que deberían ser manejados territorialmente y no en Santiago, como el tema de turismo. Pero hay muchos otros que están bastante más en la médula de lo político, que no se puede traspasar para todas las regiones por igual, porque hay diferencias en las capacidades de éstas para asumirlos. En cambio, las regiones deberían postular y solicitar estar a cargo de la gestión de ciertos servicios. Pueden pedir competencias. La LOGCAR lo pone, pero nunca ha tenido aplicabilidad.

Por ejemplo, una región puede pedir que el servicio de vialidad regional esté a cargo del GORE. hay regiones que pueden hacerlo y otras que no. Tienen que demostrar capacidad de gestión y evaluarles si el servicio está cumpliendo con los estándares o no. Y por supuesto, que eso se haga de manera programada y también transfiriéndoles los recursos necesarios para financiar la tarea. Que nos e haga como con la educación en los años 80, donde de un día para otro se entregó la administración de la educación primera y secundaria a las municipalidades sin entregarle tampoco las platas necesarias. Algunas de estas transferencias podrían ser dadas a grupos de regiones.

Las transferencias de competencias, puede ser dependiendo del tema en el que tienes que trabajar. Por ejemplo, lo del turismo lo pueden gestionar las 15 regiones de manera independiente. Sería bueno descentralizar la ONEMI, pero no sugeriría tener 15 ONEMI con capacidad de reacción ante catástrofes, sino unas 4 que agrupen varias regiones, y así.

*3. Pensando en el rendimiento o accionar de los GORE, a su juicio: ¿Hay algunos o algunos en particular que se haya o hayan destacado frente al resto?, ¿qué es lo que marca las diferencias?*

Por supuesto. En Chile también han existido éxitos regionales. Hay regiones que, primero, han sido capaces de ejecutar los presupuestos que les son asignados. Y esa es una medida de calidad. Gastar los recursos del FNDR no es fácil, porque para hacerlo hay todo un proceso largo, de negociaciones, elección de proyectos, concursos, decisiones y un largo etcétera. Cuando estuve en SUBDERE muchos GORE no ejecutaban ni el 40% de sus FNDR. Entonces, lograr ejecutar el 100% o una cifra cercana a eso, es una medida de calidad. Por supuesto no la única: también es muy importante la cartera de proyectos, que se genera no sólo a nivel central, sino que también a nivel regional. Una buena cartera de proyectos es fundamental.

Otro tema vital es la manera en que el GORE consigue la inversión sectorial. Es importante conseguir más inversión del gobierno central en la región, con lo que se puede duplicar, triplicar, cuadruplicar y quintuplicar, en un proyecto en específico, el FNDR que uno tiene para la región. Para eso se necesita liderazgo, capacidad de negociar, de gestión, de convencimiento.

Otro punto fundamental es lograr buenos acuerdos con los privados. Una cosa es la inversión pública, ya sea a través del FNDR o de la sectorial, pero otra es la privada y el dinamismo logrado con ellos es tremendamente importante. Clave diría yo.

Ahora, alejándonos del tema de los recursos, después viene el tema de los liderazgos. De cómo el intendente se la juega por ciertos temas claves para el desarrollo de la región. Iniciativa, liderazgo, capacidad de plantear temas de largo aliento y cumplirlo.

*4. Tras mostrar los resultados del IDERE, se preguntó: ¿Existe alguna región cuyo comportamiento del IDERE le llame particularmente la atención?, ¿cree que exista alguna relación entre desarrollo y gestión de los gobiernos regionales?*

Respecto a lo segundo, sí, puede haber relación. Nos es fácil, pero puede. Y eso se constata más allá de los números. Hay ejemplos palpables, significativos de eso. Renán Fuentealba en Coquimbo y Jaimé Tohá en el Biobío deben ser los casos más destacados. Pero hay varios otros más también.



La estabilidad política influye mucho. Ejercer liderazgo en las regiones no es fácil. Han existido personas concretas que han logrado desarrollar liderazgos positivos que promueven la región. Pero son casos excepcionales. No se puede colocar a cualquier persona como intendente. No sólo debe ser capaz y tener liderazgo, sino además conocimiento, capacidad técnica y tener cercanía con la gente, contacto con la población. Hay regiones muy complejas, como la Metropolitana por razones obvias. También la Araucanía. Es difícil ahí, se necesita mucho liderazgo.

Es tan difícil esto, que le recomendaría al próximo gobierno partir nombrando buenos intendentes. Eso es fundamental y es una tarea difícil. Si se escogen buenos intendentes, ya hay muchos problemas solucionados, que no van a llegar al gobierno central.

Y bueno, además del tema del liderazgo, está todo lo que dije de la triología de las inversiones (FNDR, inversiones sectoriales y privadas). Un buen gobierno regional con un buen liderazgo va a ser capaz de maximizar la ejecución de todos esos recursos, y eso a la larga promueve el desarrollo de la región.